



Política Nacional Anticorrupción



Índices

Índice general

Resumen Ejecutivo	12
Introducción	20
Marco normativo	23
Fundamento jurídico	25
Proceso de integración de la Política Nacional Anticorrupción	29
Problematización del fenómeno de la corrupción en México	41
Diagnóstico	65
Impunidad	66
Arbitrariedad	86
Puntos de contacto entre gobierno y sociedad	117
Involucramiento social en el control de la corrupción	151
Recapitulación y estructura lógica de la política	173
Prioridades de política pública	181
Implementación y evaluación	193
Referencias	205

Índice de gráficos

Gráfica 1. Rangos de edad de los participantes en la consulta ciudadana en línea	31
Gráfica 2. Participantes en la consulta ciudadana en línea, por entidad federativa	32
Gráfica 3. Porcentaje de la población que considera a la corrupción entre los tres problemas de mayor preocupación en el país, 2011 - 2018	42
Gráfica 4. Tasa de prevalencia de hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes, 2013-2017	43
Gráfica 5. Razones por las cuales la población no denuncia actos de corrupción, 2015 y 2017	45
Gráfica 6. Denuncias y sanciones administrativas en el ámbito federal, 2012-2016	46
Gráfica 7. Dimensión de límites al poder gubernamental del Índice de Estado de Derecho en México, 2018	53
Gráfica 8. Grado de aceptación que los funcionarios públicos abusen de su puesto	56
Gráfica 9. En una escala de 1 al 10, donde 1 es totalmente por la sociedad y 10 es totalmente por el gobierno, ¿en dónde te ubicas en tu creencia de quién debe resolver el problema de la corrupción?	60
Gráfica 10. Quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción 2016	67
Gráfica 11. Quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes 2016, por entidad federativa	68
Gráfica 12. Tipo de sanciones impuestas derivadas de faltas administrativas 2016, por ámbito de gobierno	71
Gráfica 13. Tipo de conductas sancionadas 2016, por ámbito de gobierno	72
Gráfica 14. Carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos 2015-2017, por entidad federativa	77
Gráfica 15. Carpetas de investigación iniciadas, por tipo de presunto delito de corrupción cometidos por servidores públicos 2016-2017, ámbito estatal	78
Gráfica 16. Causas penales iniciadas contra servidores públicos 2015-2017, por entidad federativa	82
Gráfica 17. Efectividad gubernamental y control de la corrupción con base en los Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial, 2017	86
Gráfica 18. Índice de desarrollo de servicio civil en el ámbito federal, 2004-2013	96
Gráfica 19. Evolución de las modificaciones al presupuesto de egresos aprobado del gobierno federal (porcentaje del total), 2005-2012	99
Gráfica 20. Sobregasto del gobierno federal en ramos generales seleccionados, miles de millones de pesos (acumulado 2013-2017)	100
Gráfica 21. Transferencias del gobierno federal a fideicomisos 2013-2016	102
Gráfica 22. Presupuesto de los programas sociales federales, por categoría del Índice de Desempeño de los Programas Públicos	103
Gráfica 23. Transferencias del gobierno federal a fideicomisos 2013-2016 (miles de millones de pesos)	105
Gráfica 24. Cumplimiento medio nacional de la armonización contable en México	109
Gráfica 25. Calificación general promedio por tipo de ente público	110
Gráfica 26. Muestra auditada con respecto al gasto total fiscalizable del sector público presupuestario y del gasto federalizado, cuentas públicas 2013-2016	113
Gráfica 27. Satisfacción de la población con los trámites realizados e incidencia de actos de corrupción, 2017	120
Gráfica 28. Frecuencia en la realización de trámites por empresas e incidencia de actos de corrupción, 2016	124
Gráfica 29. Montos e incrementos promedio del costo de proyectos de distintas dependencias 1999-2010 (millones de pesos)	131
Gráfica 30. Tipo de procedimiento por el cual las 1000 empresas resultaron ganadoras en procedimientos de contratación, 2012-2017	134
Gráfica 31. Monto adjudicado a las 100 principales empresas proveedoras, 2012 y 2016	135
Gráfica 32. Evolución del componente de funcionamiento del gobierno del reporte Freedom in the World de México 2006-2017, países confirmados	146
Gráfica 33. Porcentaje de cumplimiento por principio de parlamento abierto 2017, legislativos locales	147
Gráfica 34. Porcentaje de cumplimiento en el principio de conflicto de interés, legislativos federales y locales	148
Gráfica 35. Porcentaje de cumplimiento en los temas incluidos en el principio de información sobre legisladores y servidores públicos, legislativos locales	149
Gráfica 36. Porcentaje de cumplimiento en los temas incluidos en el principio de conflicto de interés, legislativos locales	150

Gráfica 37. Participación cívica y control de la corrupción con base en el Índice de Estado de Derecho 2017-2018 del World Justice Project	151
Gráfica 38. Barómetro Global de la Corrupción 2019, América Latina: ¿Las personas comunes pueden hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción?	153
Gráfica 39. Oferta de mecanismos de participación ciudadana, a nivel municipal por tipo	155
Gráfica 40. Métrica de Gobierno Abierto 2017: Resultados del subíndice de participación ciudadana	156
Gráfica 41. Composición de oferta de mecanismos de participación ciudadana, a nivel municipal por tipo	157
Gráfica 42. Indicadores de institucionalidad de las intervenciones para el desarrollo social, por ámbito de gobierno	158
Gráfica 43. 500 Frente a la Corrupción, Integridad Corporativa: resultados generales	162
Gráfica 44. 500 Frente a la Corrupción, Integridad Corporativa: distribución de calificaciones en la evaluación de políticas de integridad empresarial	164
Gráfica 45. 500 Frente a la Corrupción, Integridad Corporativa: calificaciones obtenidas por las empresas públicas incluidas en el estudio	165
Gráfica 46. Media de desempeño en la prueba de conocimiento cívico, Cívica 2016	167
Gráfica 47. Porcentaje de estudiantes en los niveles más bajos y más altos de desempeño en la prueba de conocimiento cívico, Cívica 2016	168

■ Índice de tablas

Tabla 1: Principales causas de la corrupción (Taller de Inteligencia Colectiva)	34
Tabla 2: Principales causas de la corrupción identificadas en los foros regionales	36
Tabla 3. Evolución del ICC y del IPC en México, 1996-2017	43
Tabla 4. Porcentaje de actos en los que la población fue víctima de algún hecho de corrupción y se presentó denuncia	44
Tabla 5. Resumen de estrategias orientadas a controlar la corrupción en México (1995-2018)	47
Tabla 6. Definición de corrupción por grupos de población, consulta ciudadana para la integración de la Política Nacional Anticorrupción	50
Tabla 7. Causas de la corrupción por grupos de población, consulta ciudadana para la integración de la Política Nacional Anticorrupción	54
Tabla 8. Grado de aceptación de la corrupción como un comportamiento común de los funcionarios públicos, 2006	56
Tabla 9. Procedimientos de responsabilidad iniciados con respecto a las denuncias recibidas, 2015 - 2017	71
Tabla 10. Sanciones impuestas por tipo de conducta 2016, ámbito estatal	73
Tabla 11. Denuncias presentadas por las oficinas de control interno u homólogas derivado de presuntos delitos cometidos por servidores públicos	75
Tabla 12. Porcentaje de carpetas de investigación concluidas y rezagadas con respecto a las iniciadas en el periodo 2015-2017, entidades federativas seleccionadas	79
Tabla 13. Carpetas de investigación relacionadas con delitos cometidos por servidores públicos iniciadas, concluidas y en proceso para el ámbito federal, 2014-2015	80
Tabla 14. Delitos imputados en causas penales iniciadas en el ámbito federal y estatal, 2016	83
Tabla 15. Porcentaje de causas penales concluidas y rezagadas con respecto a las iniciadas en el periodo 2015-2017, entidades federativas seleccionadas	84
Tabla 16. Causas penales iniciadas, concluidas y en proceso en contra de servidores públicos por delitos de corrupción en el ámbito federal, 2015-2017	85
Tabla 17. Distribución de servidores públicos por régimen de contratación en los tres órdenes de gobierno	88
Tabla 18. Distribución de entidades federativas según existencia de leyes de servicio profesional o similares	89
Tabla 19. Índice de desarrollo de servicio civil en 10 entidades federativas, 2016	89
Tabla 20. Integración de Servicios Profesionales de Carrera en el ámbito federal, 2012	92
Tabla 21. Integración de Servicios Profesionales de Carrera en el ejecutivo federal, 2012	93
Tabla 22. Balance de concursos de ingreso en el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, 2012-2017	95
Tabla 23. Calificación promedio por categoría en el Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social	106
Tabla 24. Auditorías o revisiones realizadas por órganos de fiscalización gubernamental a las administraciones públicas de los tres niveles de gobierno, cuenta pública 2016	112
Tabla 25. Frecuencia de trámites e incidencia de actos de corrupción, población abierta 2017	119

Tabla 26. Problemas enfrentados por la ciudadanía al momento de realizar un trámite	121
Tabla 27. Frecuencia de trámites e incidencia de actos de corrupción, empresas 2016	123
Tabla 28. Incidencia de barreras al trámite y asimetrías de información, por sector y por tamaño de empresas, 2016	125
Tabla 29. Trámites considerados por los gobiernos estatales como susceptibles de medidas de reducción de riesgos de corrupción	126
Tabla 30. Obstáculos a la competencia identificados en materia de contrataciones públicas en las entidades federativas	129
Tabla 31. Número y monto (en millones de pesos corrientes) de contratos asignados por adjudicación directa, APF	133
Tabla 32. Hallazgos más relevantes sobre la publicidad de la información evaluada en los contratos, Métrica de Transparencia de Obra Pública	136
Tabla 33. Inversión por medio de APP por subsectores en México, 1990-2017	138
Tabla 34. Fases de un proyecto de APP y riesgos de corrupción	139
Tabla 35. Clima de inversiones y negocios, Infrascopio 2017	141
Tabla 36. Instituciones, Infrascopio 2017	142
Tabla 37. Resultados del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018	144
Tabla 38. Reporte de competitividad global 2017 - 2018, Pilar I. Instituciones públicas, México	145
Tabla 39. Temas en los que existe el mayor número de mecanismos de participación ciudadana a escala estatal y municipal, 2017	154
Tabla 40. Percepción de los estudiantes ante la afirmación "Los líderes políticos dan trabajo en el gobierno a sus familiares"	169
Tabla 41. Ejes estratégicos y objetivos específicos de la Política Nacional Anticorrupción.	176
Tabla 42. Distribución de prioridades de política pública por eje y plazo de ejecución estimado	191
Tabla 43. Vínculos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador del SNA para la implementación de las prioridades de política pública	194

■ Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Distribución de entidades federativas y número de participantes en las mesas de trabajo de los Foros Regionales de la Política Nacional Anticorrupción	35
Ilustración 2. Esquema básico de la Política Nacional Anticorrupción	63
Ilustración 3. Evaluaciones de la armonización contable por entidad federativa	109
Ilustración 4. Arbol de problemas	174
Ilustración 5. Ejes Estratégicos y Principios Transversales de la Política Nacional Anticorrupción	177
Ilustración 6. Modelo de coordinación para la implementación de la PNA.	195
Ilustración 7. Modelo general de implementación en el ámbito federal en los poderes e instituciones federales .	196
Ilustración 8. Esquema de alineación: PNA, PEA y programas de implementación	198
Ilustración 9. Modelo de evaluación y seguimiento de la corrupción	200

Lista de acrónimos

Término	Definición
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
AGN	Archivo General de la Nación
APA	Alianza para el Parlamento Abierto
APF	Administración Pública Federal
APP	Asociaciones Público-Privadas
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BGC	Barómetro Global de la Corrupción
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CC	Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción
CENIJE	Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPCI	Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIESAS	Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPC	Comité de Participación Ciudadana
DOF	Diario Oficial de la Federación
EFS	Entidades de Fiscalización Superior
EFSL	Entidades de Fiscalización Superior Locales
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENCRIGE	Encuesta Nacional sobre Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas
ENCUP	Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
FGR	Fiscalía General de la República

GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GESOC	Gestión Social y Cooperación
ICC	Índice de Control de la Corrupción
IJJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
IPRO	Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LAPP	Ley de Asociaciones Público-Privadas
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LFSPC	Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
LNPP	Laboratorio Nacional de Políticas Públicas
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
MCCI	Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MOSEC	Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCI	Observatorio de la Corrupción e Impunidad
OIC	Órganos Internos de Control
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PGCM	Programa para un Gobierno Cercano y Moderno
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PIRC	Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas
PEA	Políticas Estatales Anticorrupción
PNA	Política Nacional Anticorrupción



PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RRC	Red por la Rendición de Cuentas
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNT	Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y protección de datos Personales
SPC	Servicio Profesional de Carrera
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
TI	Transparencia Internacional
TM	Transparencia Mexicana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, por sus siglas en inglés



Resumen Ejecutivo

Resumen Ejecutivo

La Política Nacional Anticorrupción (PNA) es resultado de un ejercicio de sistematización y análisis de información y datos obtenidos a través de un mecanismo de consulta pública nacional que permitió recolectar las diversas perspectivas que la ciudadanía, expertos de organizaciones de la sociedad civil y academia, empresarios y otros actores interesados tienen con respecto al problema de la corrupción; así como del análisis de evidencia como datos oficiales, estudios de organismos internacionales, investigaciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil, entre otras fuentes.

Con esta información fue posible delimitar algunos rasgos que, con base en la información y evidencia, caracterizan el problema de la corrupción en nuestro país. El primero de estos asocia a la corrupción con la ilegalidad que, a su vez, puede desagregarse en dos factores problemáticos: 1) la prevalencia de altos niveles de impunidad en la detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, y 2) la persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad y al abuso del poder.

El segundo rasgo asociado al fenómeno de la corrupción tiene que ver con la identificación de la corrupción con una norma social reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de este tipo, aunque contravengan el marco legal vigente. Este rasgo de la corrupción puede desagregarse en dos causas problemáticas fundamentales: 1) la distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, derivado de debilidades en la gestión pública, que provoca el uso regular de la corrupción como norma de interacción, y 2) el débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción.

Los dos rasgos que caracterizan a la corrupción (ilegalidad y norma social), así como sus causas problemáticas asociadas (impunidad, arbitrariedad, distorsión de los puntos de contacto gobierno-sociedad y falta de involucramiento social y del sector privado) proporcionan los elementos necesarios para proponer una aproximación sistémica que integra diversas causas y efectos del fenómeno de la corrupción, mismas que sirvieron de base para la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción.

Es así como, en la Política Nacional Anticorrupción, la corrupción se entiende como un orden social que privilegia modos de interacción e intercambio basados en el particularismo y el favoritismo que pueden manifestarse en comportamientos institucionales y sociales que transgreden principios éticos y de integridad. De igual forma, se concibe a la corrupción como un problema sistémico presente en todos los órdenes y ámbitos de gobierno, por lo que el alcance de la PNA debe ser nacional con un enfoque de aplicación en todos los entes públicos del país.

En sentido similar, Transparencia Internacional define corrupción como el abuso del poder encomendado para el beneficio propio, y partiendo de este concepto, pueden apreciarse tres elementos objetivos: un poder encomendado, el ejercicio abusivo y el beneficio propio o de terceros.

Partiendo de esta concepción de corrupción, es importante señalar que se entiende por orden social un conjunto estable de instituciones formales e informales lo que conlleva a concebir la corrupción como un fenómeno institucional caracterizado por reglas del juego y normas sociales que en conjunto regulan el comportamiento de los agentes sociales. De esta forma la Política Nacional Anticorrupción se enfoca en dar solución a un problema en concreto: la incapacidad que se ha tenido tanto desde el estado

como desde la sociedad para controlar la corrupción, esto es, prevenirla, investigarla y sancionarla. Con lo anterior, el objetivo principal de la Política Nacional Anticorrupción es asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad con la finalidad de asegurar

un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno. Estos procesos de coordinación e involucramiento se articulan en torno a cuatro ejes estratégicos (asociados a igual número de causas problemáticas) que, en conjunto, integran las distintas dimensiones de la corrupción como un fenómeno sistémico.



Una de las partes centrales de la Política Nacional Anticorrupción corresponde al diagnóstico que se divide en cuatro secciones en las que se presentan datos y evidencia sobre la situación actual de los ejes que integran la Política y que inciden en el control efectivo de la corrupción (impunidad, arbitrariedad, distorsión de los puntos de contacto gobierno-sociedad y falta de involucramiento social y del sector privado).

Estos diagnósticos contienen datos oficiales -principalmente del INEGI- y se complementan con evidencia generada por otras instituciones públicas, así como instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que participaron de forma activa en el proceso de consulta pública.

Cada una de las secciones que integran el diagnóstico se dividen a su vez en temas relacionados con los ejes estratégicos y que facilitan su análisis, quedando de la siguiente forma:

Corrupción e impunidad	Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción
Arbitrariedad y el abuso de poder	Profesionalización e integridad en el servicio público Procesos institucionales Auditoría y fiscalización
Mejora de la gestión y de puntos de contacto entre gobierno y sociedad	Puntos de contacto gobierno-ciudadanía: trámites, servicios y programas públicos Puntos de contacto gobierno-iniciativa privada
Involucramiento social en el control de la corrupción	Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación Corresponsabilidad e integridad empresarial Educación y comunicación para el control de la corrupción

A través del diagnóstico y la evidencia presentada en el mismo fue posible identificar la persistencia de condiciones institucionales, administrativas y sociales que incrementan significativamente los riesgos de corrupción en diversos ámbitos, y que impiden un control efectivo de este fenómeno: desde las interacciones cotidianas de los ciudadanos con la autoridad (al realizar un trámite, por ejemplo), hasta los grandes casos de corrupción que suponen la colusión de autoridades, funcionarios y agentes privados (por ejemplo, al acordar de manera irregular una contratación pública).

La persistencia de las distintas manifestaciones de la corrupción en México es el resultado de la existencia de condiciones de riesgo en las que, entre otras cosas:

- El servicio público a escala nacional no se articula sobre bases mínimas de mérito, profesionalismo, integridad y congruencia.

- Los procesos de planeación, presupuesto y ejercicio del gasto de las instituciones públicas carecen de transparencia y de criterios mínimos que permitan justificar las decisiones públicas.
- Las instancias de auditoría y fiscalización mantienen brechas de recursos, capacidades; además de que su autonomía técnica -en especial a nivel estatal- puede llegar a ser vulnerable.
- Las faltas administrativas y los delitos por hechos de corrupción no son investigados y sancionados de manera eficaz, y en donde, la denuncia no es una herramienta eficaz para el control de la corrupción.
- Es insuficiente el uso, por parte de las autoridades, de datos, evidencia e inteligencia suficiente para la prevención e investigación de hechos de corrupción.

- f. Las instancias de control interno, así como las de impartición y procuración de justicia carecen de capacidades y recursos suficientes para realizar su labor con prontitud en materia de prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.
 - g. Persisten espacios de opacidad y arbitrariedad en la interacción entre ciudadanos y empresas con el gobierno, al realizar trámites o solicitar servicios.
 - h. Los procesos de contrataciones públicas ocurren en un ambiente de opacidad, discrecionalidad y poca claridad sobre sus efectos en la entrega eficaz de bienes y servicios a la población.
 - i. Las asociaciones público-privadas no cuentan con esquemas suficientes que brinden transparencia y claridad sobre las inversiones realizadas a través de estos mecanismos.
 - j. No existen reglas claras que brinden transparencia y aminoren riesgos de captura y conflicto de interés en las labores de cabildeo.
 - k. Los esquemas de participación y vigilancia social tienen alcances acotados y, en muchas ocasiones, no tienen un funcionamiento adecuado.
 - l. No existen estrategias sistemáticas que promuevan la colaboración y la cocreación entre autoridades, funcionarios y sociedad para el control de la corrupción.
 - m. El desarrollo de prácticas de autorregulación y de integridad en el ámbito empresarial es aún incipiente, y no se cuenta con evidencia sobre su adopción en micro, pequeñas y medianas empresas.
 - n. Los procesos formativos impulsados desde el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos no necesariamente transmiten valores y ni favorecen el desarrollo de capacidades prácticas que promuevan el control de la corrupción desde la sociedad.
 - o. No existe evidencia suficiente sobre el impacto que tienen las campañas de comunicación y concientización para promover la cultura de la denuncia, y valores como la integridad y la imparcialidad.
- Como puede observarse, el establecimiento de los cuatro ejes estratégicos para la integración de la Política Nacional Anticorrupción responde a los hallazgos encontrados a partir del análisis y sistematización de la evidencia, información y datos disponibles. Cada uno de los ejes corresponde a una causa para la prevalencia de condiciones que perpetúan la incapacidad para asegurar un control efectivo de la corrupción. El establecimiento de prioridades derivadas de dichos ejes estratégicos tiene por objeto incidir en dichas condiciones con la finalidad de incrementar la posibilidad de controlar el fenómeno de la corrupción con un enfoque sistémico, a partir de la coordinación y colaboración de todos los entes públicos del Estado mexicano.
- De esta forma, se establecieron 40 prioridades de política pública con sus respectivos líderes de implementación que sirven de guía para el desarrollo de acciones concretas y proyectos específicos de intervención. Dichas acciones y proyectos generados con base en las 40 prioridades deberán estar vinculados con el ciclo anticorrupción (prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción) contemplando la atención de los cuatro ejes estratégicos para combatir y controlar el fenómeno de la corrupción en nuestro país de forma integral.

Las prioridades se clasifican en el corto, mediano y largo plazo, y se encuadran en 10 objetivos específicos que se alinean con las temáticas señaladas que integran cada uno de los cuatro ejes estratégicos. Por mencionar un ejemplo, no es posible concebir un combate eficaz a la impunidad si no se combinan estrategias que fortalezcan las capacidades de las instancias de control interno, y de procuración e impartición de justicia; con herramientas que incrementen de manera significativa el involucramiento activo de la sociedad por medio de la denuncia. Asimismo, no se puede suponer un fortalecimiento de la participación ciudadana y de la corresponsabilidad empresarial en el control de la corrupción, sin un correlato institucional y administrativo que, por una parte, propicie el diálogo y la cocreación y que, por otra, inhiba riesgos de corrupción existentes en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad.

Esta interrelación de ejes se torna relevante al momento de encarar un problema sistémico, como lo es la corrupción. Como ya se señaló, un control eficaz de este flagelo no supone exclusivamente una reforma del gobierno y sus instituciones hacia principios de universalismo, imparcialidad y legalidad; sino que también implica -de manera simultánea-

la adecuación gradual de las normas sociales que permiten a la corrupción permanecer y reafirmarse como regla de comportamiento aceptada en México.

De esta forma, la Política Nacional Anticorrupción es resultado de la integración de diversas perspectivas, el análisis de evidencia y los hallazgos presentados buscan controlar y combatir el fenómeno de la corrupción de forma sistémica lo que permitirá el establecimiento de acciones concretas y proyectos específicos que incidan de forma positiva en la disminución y control de condiciones que propician la prevalencia de actos de corrupción. Con los cuatro ejes estratégicos se cubren las diversas aristas relacionadas con dichas condiciones, por lo que la atención a las problemáticas planteadas en dichos ejes debe ser de forma simultánea e integral, evitando el enfoque de forma individual en alguna de las temáticas y por el contrario sumando desde diversos frentes al combate y control de la corrupción desde el ámbito institucional e involucrando a la sociedad, modificando así la percepción y uso de normas sociales que justifican su existencia.

A continuación, se enlistan las 40 prioridades que se establecen en esta Política Nacional Anticorrupción:

Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad

Prioridad 1.

Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.

Prioridad 2.

Asegurar la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera.

Prioridad 3.

Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y sustanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Nacional.

Prioridad 4.

Implementar estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de prevención, denuncia, detección, investigación, resolución y sanción de hechos de corrupción, en colaboración con el SNT.

Prioridad 5.

Impulsar la mejora y homologación a escala nacional de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes.

Prioridad 6.

Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.

Prioridad 7.

Establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción.

Eje 1. Combatir la corrupción y la Impunidad

Prioridad 8.

Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.

Prioridad 9.

Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías de las entidades federativas en materia de delitos por hechos de corrupción.

Prioridad 10.

Implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Prioridad 11.

Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.

Prioridad 12.

Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.

Prioridad 13.

Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

Prioridad 14.

Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.

Prioridad 15.

Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Nacional Anticorrupción, junto con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.

Prioridad 16.

Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas, el cabildeo y los programas públicos, en colaboración con el SNT e instancias públicas nacionales e internacionales.

Prioridad 17.

Impulsar la consolidación y evaluación a escala nacional de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios.

Prioridad 18.

Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, en colaboración con el Sistema Nacional de Archivos y el SNT, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados.

Prioridad 19.

Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Prioridad 20.

Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.

Prioridad 21.

Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.

Prioridad 22.

Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.

Prioridad 23.

Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva, en coordinación con el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria.

Prioridad 24.

Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo nacional de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información pública existente.

Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso poder

Eje 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno- sociedad

Eje 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno- sociedad

Prioridad 25.

Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas.

Prioridad 26.

Fomentar la conformación de una coalición de empresas íntegras que impulse la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro del sector productivo.

Prioridad 27.

Impulsar la creación y homologación de principios normativos en materia de cabildeo y conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.

Prioridad 28.

Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas, en colaboración con el SNT.

Prioridad 29.

Desarrollar e implementar un sistema único de información sobre compras y adquisiciones públicas, que incluya un padrón nacional de proveedores de gobierno y un sistema nacional homologado de contrataciones públicas, vinculados a la Plataforma Digital Nacional.

Prioridad 30.

Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización.

Prioridad 31.

Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.

Prioridad 32.

Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción, en colaboración con el SNT.

Prioridad 33.

Crear un catálogo nacional de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.

Prioridad 34.

Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.

Prioridad 35.

Fortalecer el papel de los Comités de Participación Ciudadana (CPC) en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.

Prioridad 36.

Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales y organismos internacionales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPyMES.

Prioridad 37.

Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.

Prioridad 38.

Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en los poderes legislativos federal y estatales, tendientes a un modelo de estado abierto.

Prioridad 39.

Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.

Prioridad 40.

Colaborar con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.

Eje 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado



Introducción

Introducción

Una de las tareas fundamentales del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) definida en su Ley General (LGSNA), es la de establecer, articular y evaluar las políticas públicas integrales encaminadas a la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como a la fiscalización y control de los recursos públicos. Dichas políticas son de aplicación general, y serán implementadas por todos los entes públicos de todos los órdenes de gobierno (artículo 6 de la LGSNA).

De acuerdo con el entramado institucional que se establece en la misma LGSNA, corresponde a la Comisión Ejecutiva (CE) de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) generar los insumos técnicos para que el Comité Coordinador (CC) del SNA realice sus funciones. Entre dichos insumos, esta Comisión tiene la atribución de elaborar la propuesta de políticas integrales en la materia, mismas que serán presentadas al CC para su discusión y eventual aprobación (artículo 31 de la LGSNA).

Asimismo, el Comité de Participación Ciudadana (CPC), a través de su participación en la Comisión Ejecutiva del SNA, cuenta con la facultad de opinar y realizar las propuestas que considere pertinentes para la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción (PNA), así como de proponer mecanismos de articulación con organizaciones de la sociedad civil, la academia y la ciudadanía en general (artículo 21 de la LGSNA). En este sentido, se determinó un mecanismo de consulta pública nacional para la elaboración de la propuesta de PNA, en el que se buscó la interlocución con organizaciones de la sociedad civil, empresarios y académicos para la realización de un documento base a fin de ser sometido a consulta pública. Como resultado de este proceso participativo y colaborativo, y tomando como fundamento evidencia empírica, se elaboró una propuesta de política pública en la que

la corrupción se concibe de forma sistémica como un orden social que privilegia modos de interacción e intercambio basados en el particularismo y el favoritismo; que pueden manifestarse en comportamientos institucionales y sociales que transgreden principios éticos y de integridad.

En sentido similar, Transparencia Internacional define corrupción como el abuso del poder encomendado para el beneficio propio, y partiendo de este concepto, pueden apreciarse tres elementos objetivos: un poder encomendado, el ejercicio abusivo y el beneficio propio o de terceros.

Con este sustento, en el documento no se define una postura totalizante respecto a la corrupción, sino que se considera un enfoque en el que, por una parte, se propone la adecuación de las instituciones formales que cierran los márgenes para la ocurrencia sistemática de actos de corrupción, y en el que, por otro lado, se establece como prioritario el ajuste gradual de las normas sociales que regulan las relaciones, interacciones y puntos de contacto entre gobierno y ciudadanía, así como el involucramiento social en los procesos de gobierno. El objetivo último de esta propuesta de política es generar las condiciones institucionales y sociales propicias que garanticen un control efectivo y transversal de la corrupción desde la prevención hasta la sanción.

Por lo anterior, la PNA cuenta con un diagnóstico general dividido en diez temáticas, las cuales se articularon en torno a cuatro ejes estratégicos:

- **Combatir la corrupción y la impunidad**
 - » Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas.
 - » Procuración e impartición de justicia en delitos por hechos de corrupción.

- **Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder**
 - » Profesionalización e integridad en el servicio público.
 - » Procesos institucionales.
 - » Auditoría y fiscalización
- **Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno -sociedad**
 - » Puntos de contacto ciudadanos: trámites, servicios y programas públicos.
 - » Puntos de contacto gobierno-iniciativa privada.
- **Involucrar a la sociedad y el sector privado.**
 - » Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación.
 - » Corresponsabilidad e integridad empresarial.
 - » Educación y comunicación para el control de la corrupción.

Para la articulación de estos ejes estratégicos se definieron cuatro principios transversales, que son: coordinación, derechos humanos, gobierno abierto y participación social, e inteligencia y tecnologías.

A partir de estos ejes, temáticas y principios transversales, se definen cuarenta prioridades de política pública que en su conjunto buscan fortalecer las capacidades estatales y sociales para controlar este fenómeno. Estas prioridades se alinean y apoyan el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en concreto, lo establecido en el Objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

Es necesario precisar que las prioridades de política no presentan proyectos o acciones específicas, es decir, no se debe confundir este documento con un programa o una guía que contenga elementos programáticos.

La PNA establece avenidas amplias, para que, a través de un proceso de implementación progresivo, se puedan aterrizar acciones que atiendan la realidad de cada

entidad federativa. Cabe insistir que la corrupción es un problema sistémico presente en todos los órdenes y ámbitos de gobierno en nuestro país, por lo que esta política tiene una aspiración de alcance nacional, así como un enfoque de aplicación en todos los entes públicos del país. Sobre esta base, debe reiterarse que aunque los diagnósticos aquí presentados puedan llegar a centrarse en datos federales, su aplicación deberá ser nacional y la evidencia generada deberá complementarse con los diagnósticos que se publiquen en cada una de las 32 Políticas Estatales Anticorrupción que se deriven de este documento.

Para la implementación de la PNA, se proponen periodos de desarrollo en el corto, mediano y largo plazos, así como de los principales actores involucrados para el desarrollo de cada una de las prioridades, lo cual facilitará su comprensión y eventual instrumentación.

Por último, debe indicarse que la apertura que se tuvo en esta etapa de integración de la propuesta de la PNA no acaba con la aprobación de este documento. Al contrario, este esfuerzo de cocreación que se realizó a través de la consulta pública, debe continuarse para analizar las mejores rutas de implementación, seguimiento y evaluación. En estas etapas, la SESNA, como brazo técnico del CC, impulsará en conjunto con la Comisión Ejecutiva un canal de comunicación y coordinación permanente con todos los sectores para dar más información a la ciudadanía y al propio CC, sobre los resultados y mejoras que debe afrontar el SNA.

El resultado de este esfuerzo iniciado desde el año 2017 es una PNA robusta, que ha pasado por el tamiz de la opinión de expertos y actores clave, pertenecientes a diferentes ámbitos, diseminados a lo largo y ancho del territorio nacional. Así, su aspiración es la de constituirse como una política de estado que articule los esfuerzos para un eficaz control de la corrupción.



Marco normativo

■ Marco normativo

Internacional

1. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos
2. Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Nacional

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Código Penal Federal
3. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
4. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
5. Ley General de Responsabilidades Administrativas
6. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
7. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
8. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
9. Ley General de Archivos
10. Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción





Fundamento jurídico

I Fundamento jurídico

La creación del SNA mediante el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo del año 2015, marca un parteaguas en el planteamiento de las políticas públicas de combate a la corrupción, a través de la instauración de mecanismos de coordinación para enfrentar las causas que generan este problema en México.

A mayor detalle, el SNA, instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos; surge como un esfuerzo del Estado mexicano dirigido a: i) desarrollar, con un enfoque de integridad completo y coherente, políticas públicas para el combate de la corrupción; ii) coordinar las acciones de las instituciones competentes para prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción en los tres órdenes de gobierno; y iii) reforzar la participación activa de la sociedad civil en la toma de decisiones dirigidas al combate de este flagelo.

Tal como lo dispone la fracción I del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el SNA cuenta con un Comité Coordinador, integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación (ASF); de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el Presidente del organismo garante que establece el artículo sexto de la Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana (CPC).

El mencionado Comité Coordinador es uno de los cuatro pilares del SNA, el resto lo constituyen el CPC, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y los Sistemas Locales Anticorrupción. El Comité Coordinador del SNA posee, entre otras atribuciones, las siguientes:

- a. El establecimiento de mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales Anticorrupción.
- b. El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.
- c. La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.
- d. La prescripción de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.
- e. El establecimiento de una Plataforma Digital Nacional que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que las autoridades competentes tengan acceso a, por lo menos, los siguientes sistemas:
 1. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;

2. Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;
 3. Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados;
 4. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;
 5. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y
 6. Sistema de Información Pública de Contrataciones.
- f. La aprobación, diseño y promoción de la Política Nacional Anticorrupción.

Ahora bien, para el desempeño de sus atribuciones, el Comité Coordinador cuenta con un órgano de apoyo técnico, denominado Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), la cual es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. La SESNA está encabezada por un Secretario Técnico quien posee, en términos del artículo 35 de la LGSNA, las siguientes funciones:

- a. Elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del Comité Coordinador.

- b. Realizar el trabajo técnico para la preparación de documentos que se llevarán como propuestas de acuerdo con el Comité Coordinador, al órgano de gobierno y a la Comisión Ejecutiva.
- c. Proveer a la Comisión Ejecutiva los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas que refiere el artículo 31 de la LGSNA.

A su vez, la LGSNA instituye a la Comisión Ejecutiva como un órgano técnico auxiliar de la SESNA, integrado por el Secretario Técnico de dicha entidad y por el CPC, con excepción del integrante que funja en ese momento como presidente. En otras palabras, la Comisión Ejecutiva reúne a cuatro de los cinco ciudadanos que integran el CPC y al Secretario Técnico de la SESNA, con la finalidad de que las propuestas que emanan en el seno del órgano ciudadano del SNA y que apruebe la Comisión Ejecutiva, se materialicen por las áreas técnicas que integran la SESNA.

A mayor detalle, en términos del artículo 31 de la LGSNA, la Comisión Ejecutiva tiene a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, por lo que elaborará, entre otras, las propuestas de políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos, para ser sometidas a la aprobación de dicho Comité.

Bajo el contexto anterior y en pleno ejercicio de sus facultades, específicamente de la contenida en la fracción I del artículo 31 de la LGSNA, la Comisión Ejecutiva en su Primera Sesión Extraordinaria, celebrada el día 27 de agosto del año 2018, aprobó el Proceso de consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción, en los términos establecidos en el Anexo 2, cuya ejecución quedó a cargo de la SESNA por conducto de la Unidad de Riesgos y Política Pública.

En este orden de ideas, la SESNA y el CPC, una vez agotado el Proceso de Consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción, y con fundamento en las fracciones IV, VI y XII del artículo 35 de la LGSNA,¹ ponen a consideración del Comité Coordinador del SNA la POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.



¹ De acuerdo con el artículo 35 de la LGSNA, corresponde al Secretario Técnico ejercer la dirección de la Secretaría Ejecutiva, por lo que contará con las facultades previstas en el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. El Secretario Técnico adicionalmente tendrá las siguientes funciones:

I. "a III. [...]

IV. Elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del Comité Coordinador;

V. [...]

VI. Realizar el trabajo técnico para la preparación de documentos que se llevarán como propuestas de acuerdo con el Comité Coordinador, al órgano de gobierno y a la Comisión Ejecutiva;

VII. a XI. [...]

XII. Proveer a la Comisión Ejecutiva los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas a que se refiere la presente Ley. Para ello, podrá solicitar la información que estime pertinente para la realización de las actividades que le encomienda esta Ley, de oficio o a solicitud de los miembros de la Comisión Ejecutiva."



Proceso de integración de la Política Nacional Anticorrupción

Proceso de integración de la Política Nacional Anticorrupción

Antecedentes

La coordinación es uno de los principios fundamentales del SNA; a partir del cual se conjuntan en un espacio diversas instituciones públicas del Estado mexicano y un comité integrado por ciudadanos a fin de tomar decisiones relevantes para el país en materia de prevención y control de la corrupción. Este entramado institucional ha permitido también la creación de una instancia de carácter técnico cuyo propósito es apoyar en el desarrollo de metodologías que permitan generar soluciones eficaces para enfrentar las diversas manifestaciones de este fenómeno.

El artículo 31 de la LGSNA establece que la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del SNA es la instancia encargada de generar los insumos técnicos para que el Comité Coordinador del SNA realice sus funciones. A su vez, dentro de sus facultades, dicha Comisión tiene la atribución de elaborar propuestas de políticas integrales en la materia.

En sesión ordinaria del CC, mediante el Acuerdo ACT-CC-SNA/03/07/2017.04, se acordó por unanimidad la elaboración de una propuesta de consulta pública nacional para la hechura de una Política Nacional Anticorrupción, que promoviera la interlocución del Comité Coordinador con la ciudadanía, el empresariado, la academia, los organismos internacionales, las instituciones públicas, y las organizaciones de la sociedad civil, para la realización de un documento base de política pública. Fundamentados en el principio de coordinación, el CPC y la SESNA diseñaron y pusieron en marcha dicho método de consulta para integrar, a través de la Comisión Ejecutiva, la propuesta de PNA que fuera sometida a consideración del Comité Coordinador del SNA.

En esta línea, el CPC ha buscado el fortalecimiento del diálogo con diversos actores sociales, posibilitando la recolección de distintas perspectivas y aproximaciones a esta problemática y, con esto, favoreciendo el diseño de una política de estado de largo aliento. Esta interlocución también ha buscado la construcción de una política anticorrupción incluyente, basada en evidencia sólida y que pueda ser operable por las diversas instituciones públicas responsables de los procesos que se vinculan al control de la corrupción.

En este contexto, las primeras actividades orientadas hacia la construcción de la PNA se realizaron en 2017 cuando la entonces presidenta del CPC, Jacqueline Peschard, y organizaciones de la sociedad civil recibieron el apoyo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias para llevar a cabo sesiones de trabajo iniciales durante los meses de junio y agosto. Posteriormente, entre septiembre y noviembre del mismo año, se llevaron a cabo otras reuniones con apoyo de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC). Dichos encuentros permitieron ampliar la interlocución con organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado.

En diciembre de ese año, se llevaron a cabo otras mesas de trabajo denominadas *Diálogos para el diseño de la Política Nacional Anticorrupción*.² En dichos espacios se discutieron diversas cuestiones en torno a temas como la profesionalización del servicio público, la justicia administrativa, la corrupción en los puntos de contacto y las redes de corrupción. Las principales propuestas derivadas de estas mesas de trabajo sirvieron para la elaboración de un documento inicial, entregado en junio de 2018 por la RRC al CPC, y que fue uno de los insumos para la construcción de la PNA.

² Comité de Participación Ciudadana, Informe Anual 2017, 2018 disponible en: <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/FINAL-FINAL.pdf>

Consulta Pública Nacional

Considerando este y otros insumos recabados a lo largo del proceso, a mediados de 2018 se planeó, diseñó y desarrolló un método de consulta pública que permitiera articular los elementos necesarios para la integración de la PNA. Este proceso fue coordinado por la Comisión Ejecutiva de la SESNA, con el apoyo de la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana, de las Secretarías Ejecutivas y de las instituciones integrantes de los Comités Coordinadores de las entidades federativas.

El proceso de consulta pública constó de tres pilares. El primero, lo constituyó un consejo consultivo, que se concibió como un espacio de diálogo de alto nivel, en el que participaron representantes de las organizaciones de la sociedad civil, la academia, el sector privado, las instituciones públicas y los organismos internacionales aportando estudios, reportes e investigaciones que fueron considerados para el desarrollo de la propuesta de política.³ El consejo consultivo se instaló el 31 de agosto de 2018 y se programaron tres reuniones de trabajo durante los meses siguientes. La última sesión celebrada con este consejo fue el día 14 de diciembre del mismo año.

El segundo pilar lo constituyó la consulta ciudadana en línea y un análisis de subjetividades a través de 64 entrevistas a profundidad realizadas a diferentes actores utilizando el método Q;⁴ a través de estas herramientas se preguntó a la ciudadanía y especialistas acerca de sus percepciones sobre las causas, efectos y posibles vías de solución al problema de la corrupción. A partir de un cuestionario se buscó reconocer las preocupaciones y prioridades de la población con respecto a este tema, a fin de

diseñar soluciones que permitieran atenderlas. La consulta ciudadana y el proceso de entrevistas se realizaron entre agosto y octubre de 2018.

Finalmente, se puso en marcha un tercer pilar de la consulta ciudadana a través de ocho foros regionales. Estos espacios de diálogo buscaron recabar opiniones y propuestas de académicos, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos de las entidades federativas del país. La información recopilada en esta fase de la consulta permitió contar con una perspectiva regional y local del fenómeno de la corrupción que, sin duda, enriqueció los contenidos y los alcances de la PNA. Tales foros se llevaron a cabo durante los meses de octubre y noviembre del año 2018.

Con base en los insumos recabados a través de los pilares previamente mencionados, así como de un análisis riguroso de datos oficiales y evidencia disponible sobre la corrupción, la Comisión Ejecutiva de la SESNA se comprometió a entregar una propuesta de PNA que sentará las bases para que las instituciones del Estado mexicano implementen las acciones necesarias para observar, medir, limitar y sancionar la comisión de hechos asociados a la corrupción. Esta propuesta fue presentada -para posteriores comentarios del público- durante el mes de diciembre de 2018. Dicha versión estuvo abierta a retroalimentación de los interesados durante el mes de enero de 2019; además de que estuvo sujeta a un riguroso proceso de revisión por parte de especialistas del Banco Mundial durante ese mismo mes.

A continuación, se presentan algunos resultados generales de la Consulta Pública de la PNA.

³ Como ejemplo, uno de los insumos recibidos en el consejo consultivo fue la propuesta de Política Nacional Anticorrupción elaborada por la Secretaría de la Función Pública.

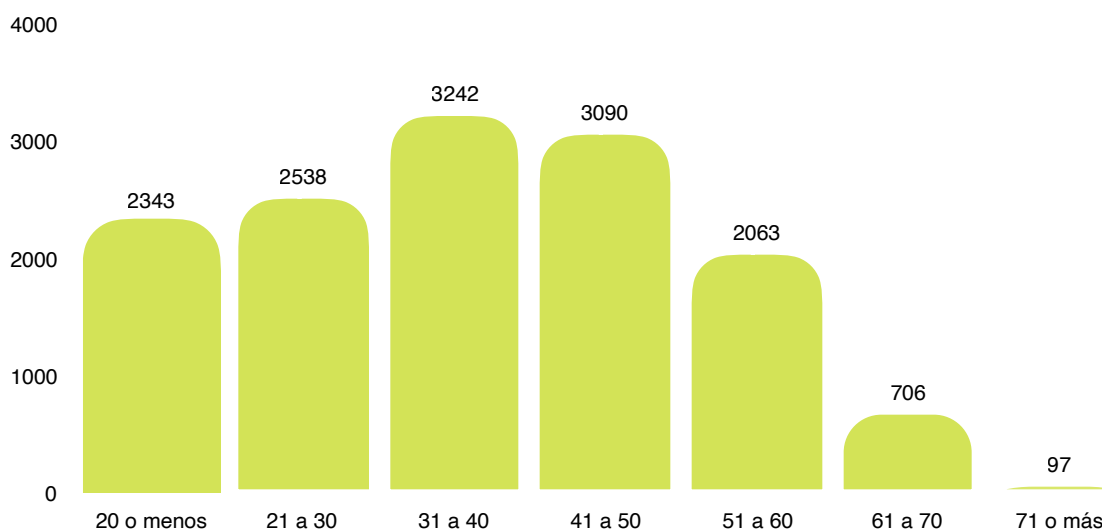
⁴ Para mayores referencias acerca del Método Q, se sugiere visitar la siguiente liga de información: Jose Quiles, *Q Methodology for the Scientific Study of Human Subjectivity*, s.a., disponible en: <https://qmethod.org/>

Integración de la Política Nacional Anticorrupción

La consulta ciudadana sobre el fenómeno de la corrupción se llevó a cabo a través de una plataforma en línea que estuvo disponible desde el 31 de agosto hasta el 5 de octubre de 2018.⁵ Dicha consulta buscó enriquecer la definición del problema público, a partir de las percepciones de la población. Asimismo, la consulta buscó recabar opiniones, comentarios y propuestas relacionadas con experiencias, perspectivas y vivencias de las personas frente al fenómeno de la corrupción.

La consulta ciudadana contó con la participación de 14,079 personas que completaron el formulario en su totalidad. El 52.8% de quienes respondieron fueron hombres (7,435) y 47.2% (6,644) mujeres. Participaron ciudadanos de todas las entidades federativas, así como de distintos sectores de la sociedad y de las instituciones públicas. Los siguientes gráficos muestran los rangos de edad de los participantes, así como sus respectivas entidades federativas de origen.

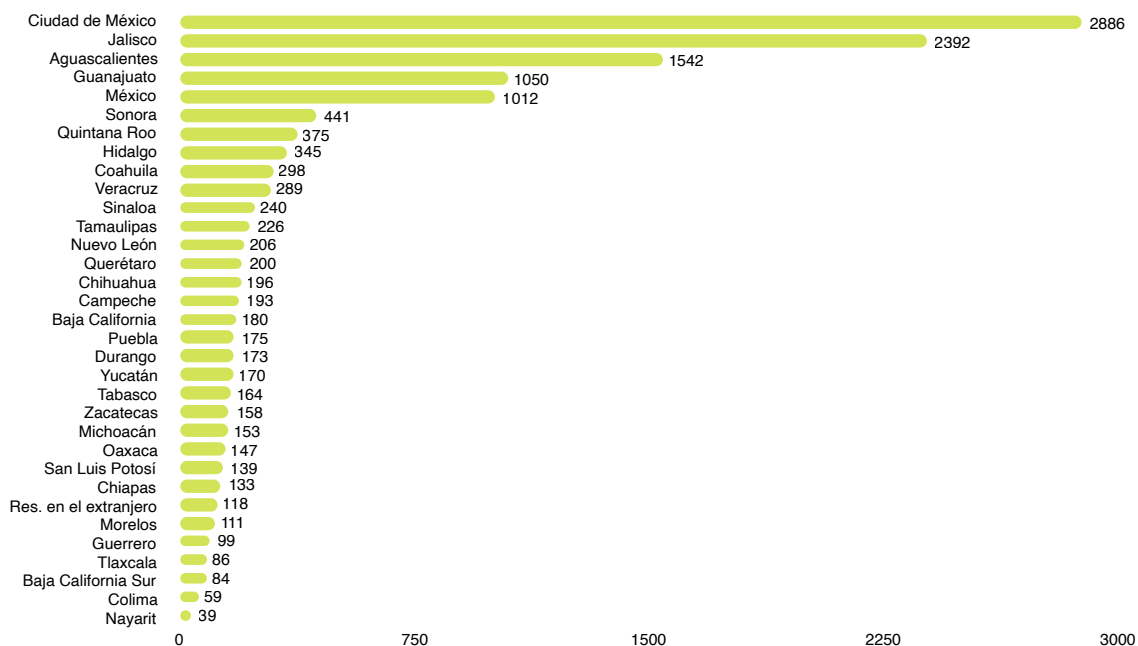
Gráfica 1. Rangos de edad de los participantes en la consulta ciudadana en línea



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la consulta ciudadana en línea.

⁵ La consulta ciudadana se publicó en el sitio: https://bit.ly/consulta_anticorrupcion

Gráfica 2. Participantes en la consulta ciudadana en línea, por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la consulta ciudadana en línea.

El Observatorio de la Corrupción e Impunidad (OCI) de la UNAM, a solicitud de la SESNA y el CPC, realizó una investigación para complementar el análisis de definición del problema público, a partir de una metodología conocida como Método Q; misma que permitió analizar percepciones de diversos actores clave e identificar patrones de subjetividad entre diversos grupos de la sociedad mexicana.

En cuanto a las entrevistas a profundidad, los 64 actores participantes ordenaron, con base en su grado de acuerdo, 25 afirmaciones sobre el fenómeno de la corrupción y sus causas, conforme un rango que va de “muy de acuerdo” (valor máximo 4) a “muy en desacuerdo” (valor máximo -4). Las afirmaciones en el centro son opiniones neutras con un valor de 0. Cabe hacer mención que las entrevistas se hicieron a personas de 8 entidades federativas, entre quienes participaron secretarios ejecutivos de los sistemas estatales anticorrupción,

fiscales anticorrupción, magistrados especializados en materia administrativa, funcionarios públicos de las áreas de contrataciones, integrantes de comités de participación ciudadana estatales, empresarios, integrantes de organizaciones de la sociedad civil de los estados, entre otros.

Los resultados arrojados por la investigación muestran la existencia de un núcleo semántico nacional relativamente homogéneo, con respecto a las causas y la definición de la corrupción.⁶ A partir de los elementos centrales del análisis de subjetividades del método Q, se elaboraron las preguntas de la consulta ciudadana con el objetivo de observar -en una muestra poblacional mayor- la percepción nacional con respecto a este problema. En esta línea, se consultó a la ciudadanía sobre la definición de corrupción, sus principales causas, así como las acciones y propuestas que consideran más relevantes y prioritarias para el combate a la misma

⁶ Para mayor referencia de los resultados del estudio en cuestión, se puede consultar la base de datos de este ejercicio en la página electrónica: <https://www.gob.mx/sesna/articulos/propuesta-de-politica-nacional-anticorrupcion-185184>

Algunos de los principales resultados que emitió la ciudadanía en la Consulta fueron los siguientes:

- La corrupción está asociada con acciones fuera de la ley que realiza cualquier persona, sea servidor público o no.
- La principal causa de la corrupción se relaciona con el hecho de que los corruptos no enfrentan sanciones ni consecuencias de sus actos.
- Una de las prioridades para combatir la corrupción es cambiar el comportamiento de cada uno de los mexicanos, y no únicamente el de los servidores públicos.
- Una de las propuestas con mayor prioridad para el combate a la corrupción es la investigación y sanción a quienes cometen actos de corrupción.
- En cuanto al nivel de relevancia, una de las prioridades de control de la corrupción se relaciona con castigar a ciudadanos y a servidores públicos corruptos.
- Se combate a la corrupción en el día a día a través de actitudes honestas; el respeto a las leyes; la realización de denuncias y el no cometer actos de corrupción; el trabajo ético y profesionalismo.
- Las acciones específicas para el control de la corrupción son la identificación y sanción de corruptos; la correcta selección, examinación y capacitación de aspirantes a cargos públicos; así como la contratación de personas honestas; la aplicación de la ley y; la mejora de la educación básica.
- Es necesario combatir la corrupción en todos los niveles; el combate es responsabilidad del gobierno y de la sociedad; necesidad de los ciudadanos por conocer y participar en la toma de decisiones, y la necesidad de educación cívica y ética.

Una vez concluida la consulta ciudadana y el análisis de subjetividades, la SESNA y el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) del CIDE llevaron a cabo un taller de inteligencia colectiva con los miembros del consejo consultivo el 16 de octubre de 2018. En dicha sesión se realizó una presentación de los hallazgos y avances sobre la consulta ciudadana y el análisis de subjetividades con el objetivo de recibir retroalimentación y comentarios por parte de los miembros del consejo. En la misma, se propusieron acciones de política que deberían considerarse como prioritarias en la propuesta de la PNA. A su vez, se identificaron diversas causas de la corrupción. En la siguiente tabla se muestran aquellas causas que fueron consideradas por los participantes como principales.

Para las causas presentadas en la siguiente tabla, se identificaron más de 80 propuestas de acciones para el control de la corrupción. Todas estas propuestas fueron analizadas, sistematizadas y procesadas para quedar consideradas dentro de las prioridades de política pública que se presentan en este documento.

Ahora bien, dado que la PNA debe tener alcance nacional, fue de suma importancia reconocer las prioridades existentes en cada una de las entidades federativas. En este sentido, entre el 23 de octubre y el 29 de noviembre de 2018, se llevaron a cabo ocho foros regionales con el objetivo de recabar comentarios, opiniones y propuestas relacionadas con las acciones que serían consideradas como prioritarias en la propuesta de PNA por parte de integrantes de los CPC, las secretarías técnicas, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los representantes de las instituciones que conforman los Comités Coordinadores de las entidades federativas.

Por su parte, los foros regionales contaron con la asistencia de alrededor de 950 personas. La mayoría de ellos, poco más de 600, participaron activamente en las mesas de trabajo que se realizaron en cada foro. Dichas mesas constaron de distintas materias elegidas por los CPC de los estados en función de los temas que consideraban de mayor relevancia de acuerdo con sus respectivas regiones.

Tabla 1: Principales causas de la corrupción (Taller de Inteligencia Colectiva)

- 1 Bajas probabilidades de ser investigado y sancionado por un acto de corrupción
- 2 No se castiga con la ley a los culpables, por lo tanto, hay impunidad
- 3 Poder judicial ineficaz que no rinde cuentas tanto a nivel federal como en las entidades federativas
- 4 Represalias por denunciar la corrupción
- 5 Burocratización excesiva y sistémica de los trámites y servicios
- 6 Falta de independencia de las instituciones que deberían funcionar como contrapeso del poder del estado
- 7 Falta de involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos
- 8 Las reglas informales son más eficaces que las leyes (mordida, moche, palanca, botín)
- 9 Debilidad de los órganos encargados de combatir la corrupción (órganos de control interno y fiscalías)
- 10 Estado fallido capturado por el crimen organizado y élites
- 11 Falta de cultura de integridad tanto en funcionarios como en ciudadanos
- 12 Contexto adverso a la garantía de los derechos humanos (libertad de expresión, derecho de información y participación ciudadana)
- 13 Falta un sistema eficiente de denuncia, investigación, persecución y sanción de hechos de corrupción
- 14 Debilidad, discrecionalidad y captura de las instituciones
- 15 Sistema de botín en la administración pública
- 16 Falta de políticas que reduzcan los incentivos a la corrupción (sistemas efectivos de denuncia y recuperación de activos)
- 17 La corrupción es formalmente sancionada y premiada en la práctica (mecanismos de movilidad social)
- 18 La ciudadanía no relaciona cómo un acto de corrupción le afecta directamente
- 19 Falta de construcción de ciudadanía en la infancia
- 20 Ausencia de una fiscalía autónoma
- 21 Supeditación del poder político a intereses fácticos
- 22 Ausencia de un sistema de controles y fiscalización acordes al federalismo fiscal existente
- 23 La facilidad de cometer un acto de corrupción

Fuente: LNPP. Resultados del Taller de Inteligencia Colectiva.

Resulta importante destacar que estos foros regionales resultaron provechosos para considerar las propuestas regionales y de los distintos ámbitos de gobierno en la elaboración de la PNA. Es decir, de manera similar al método del taller de inteligencia colectiva, durante los foros regionales se solicitó a los participantes

que contribuyeran con propuestas de acción para el combate a la corrupción. Las acciones de cada una de las mesas también fueron priorizadas por los participantes y fueron sistematizadas por la SESNA como un insumo adicional de la propuesta de la PNA.

Ilustración 1. Distribución de entidades federativas y número de participantes en las mesas de trabajo de los Foros Regionales de la Política Nacional Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2: Principales causas de la corrupción identificadas en los foros regionales

Fecha del foro	23 oct 18	25 oct 18	30 oct 18	08 nov 18	12 nov 18	20 nov 18	22 nov 18	29 nov 18
Sede	Guadalajara	Zacatecas	Saltillo	Oaxaca	Querétaro	Hermosillo	Cancún	CDMX
Temática de la mesa de trabajo								
Participación ciudadana								
Sistemas Nacional y Locales Anticorrupción								
Ciclo de denuncia, investigación y sanción								
Acciones para el combate en el ámbito local								
Fortalecimiento del servicio público								
Redes de corrupción								
Educación para el control a la corrupción								
Recuperación de activos								
Ambiente de negocios / empresas								
Tecnologías de la información								
Trámites, bienes y servicios								

Fuente: Elaboración propia.

Con base en las fuentes de información de los pilares ya mencionados, aunado al análisis de datos oficiales y de evidencia adicional generada por otras instancias de la sociedad civil, se integró la versión final de esta política. Durante este proceso, en todo momento se buscó preservar la esencia de las opiniones y propuestas realizadas por la ciudadanía, la academia, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los servidores públicos. El reto de integrar esta política fue mayor, ya que implicó, simultáneamente, articular

un proceso participativo abierto que se complementara con el análisis de evidencia, a fin de articular una propuesta de política robusta, estratégica y operable por los entes públicos de México.

En paralelo al proceso de consulta pública, la SESNA realizó un riguroso proceso de análisis de estudios e investigaciones, así como de sistematización, procesamiento y utilización de evidencia que permitiera reforzar las percepciones y propuestas

recopiladas durante la consulta pública. Con base en la información proporcionada por los integrantes del consejo consultivo, se analizaron 194 estudios (la mayoría de ellos con menos de 3 años de antigüedad) que permitieron recopilar evidencia, argumentos y recomendaciones que enriquecieron la definición del problema, la elaboración de diagnósticos y la construcción de prioridades de política pública.

De igual forma, se realizó un amplio proceso de recopilación de datos y estadísticas que incluyó la incorporación de variables de 17 censos y encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como información generada por organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y académicas, organismos internacionales, entre otros. En total, se construyó una base de datos integrada por 118 fuentes, 1,200 líneas y 4,700 celdas de información.

Producto de la integración de elementos de la consulta pública y del análisis de evidencia, fue posible elaborar una definición de problema público, un diagnóstico pormenorizado y un conjunto de 40 prioridades que se desarrollan en las siguientes páginas. Una primera versión de este documento

fue presentado a los integrantes del Comité Coordinador del SNA y a la opinión pública el 18 de diciembre de 2018. Durante las siguientes semanas se recibieron comentarios y recomendaciones por parte de diversos actores interesados y, a finales de enero de 2019, el Banco Mundial dio a conocer los resultados de un proceso de revisión de la propuesta, realizado por 10 especialistas de la institución en temas de gestión pública, gobernabilidad, integridad financiera, auditoría, adquisiciones, entre otros. Asimismo, durante el primer trimestre de 2019 se incorporaron insumos adicionales publicados por actores clave como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Red por la Rendición de Cuentas.

La propuesta de PNA fue entregada a los integrantes del Comité Coordinador del SNA en su segunda sesión ordinaria de 2019 celebrada el día 23 de abril del mismo año. Esta propuesta fue aprobada por unanimidad por la Comisión Ejecutiva de la SESNA el día 14 de mayo de 2019 en su primera sesión extraordinaria del año. Una vez aprobada fue puesta a consideración del Comité Coordinador para su análisis, comentarios y eventual aprobación.

Información y datos generados durante el proceso de integración

Durante el desarrollo de la PNA, la generación de evidencia fue una tarea clave para realizar un análisis de las distintas problemáticas que inciden en la incapacidad de controlar la corrupción en nuestro país, esto es, prevenirla, detectarla y sancionarla.

Para ello, el proceso de consulta pública resultó esencial, ya que a través de éste se recabaron diversos insumos que fueron sistematizados y procesados para su análisis y uso en el desarrollo de los diagnósticos y de las prioridades de política pública. De esta forma se generaron las siguientes fuentes de información:

Anexo estadístico que contiene 55 tablas con la información detallada que se utilizó para la elaboración de las gráficas y referencias estadísticas contenidas en la política.

La ruta del proceso de consulta, integración y presentación de la PNA que da cuenta de las fases y actividades que se llevaron a cabo para la PNA.

Base de propuestas de acciones que contiene 465 líneas de información sobre las acciones sugeridas en los documentos propuesta elaborados por la Red por la Rendición de Cuentas y por la Secretaría de la Función Pública.

Base de insumos – indicadores que contiene más de 2,200 líneas de información, entre estadística relacionada con el fenómeno de la corrupción, resultado de la colaboración entre la SESNA y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Base de compromisos internacionales que recopila 156 recomendaciones identificadas en los convenios internacionales en la materia firmados por nuestro país.

Base de recomendaciones de OSC con poco más de 260 recomendaciones generadas del análisis de los estudios entregados por los integrantes del consejo consultivo durante la elaboración de la PNA.

Reporte del taller de inteligencia colectiva llevado a cabo con expertos en colaboración con el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE. Resultado de este taller se encontraron un total de 72 causas de la corrupción.

Preguntas de priorización y opción múltiple que se emplearon en la consulta ciudadana en línea.

Base de datos de las respuestas de la consulta ciudadana en línea.

Reporte de evidencias cualitativas sobre corrupción elaborada en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que contiene los hallazgos científicos sobre el impacto de las políticas anticorrupción, datos duros sobre el fenómeno de la corrupción, narrativas y percepciones en torno al fenómeno de la corrupción.

Análisis estadístico de subjetividades que presenta los resultados de narrativas y percepciones en torno al fenómeno de la corrupción a través del Método Q.

Relatorías de los ocho foros regionales por mesa y región, que presenta un análisis de actores del foro en general y la relatoría por mesa de trabajo de las principales contribuciones.



Toda esta información es pública y se encuentra disponible para su consulta en la página:
<https://www.gob.mx/sesna/articulos/propuesta-de-politica-nacional-anticorrupcion-185184?idiom=es>





Problematización del fenómeno de la corrupción en México

Problematización del fenómeno de la corrupción en México

La magnitud del problema

La corrupción es uno de los problemas más importantes que enfrentan los países, sobre todo por los graves costos que genera en ámbitos como la confianza en las instituciones, la efectividad gubernamental, el desarrollo económico, el acceso a bienes y servicios públicos, así como el ejercicio pleno de derechos. Al respecto, se estima que el costo generado como consecuencia de hechos de corrupción en la realización de trámites o en el acceso de la población a servicios ascendió a 7,200 millones de pesos en 2017;⁷ mientras que el costo en el que incurrieron las empresas de México en 2016 como resultado de fenómeno, se estima en 1,600 millones de pesos.⁸

Las distintas manifestaciones de la corrupción tienen también efectos en la reproducción de las condiciones de desigualdad social en nuestro país.⁹ Por ejemplo, estudios de Transparencia Mexicana (TM) estimaron que, para el año 2010, los hogares mexicanos destinaron alrededor de 14% de su ingreso

a pagos extraoficiales o irregulares (sobornos), y este porcentaje tiende a incrementarse entre los sectores más pobres de la población.¹⁰ De igual manera, otros estudios han destacado los efectos nocivos que tienen las redes de corrupción en la distorsión de aspectos como la asignación de recursos públicos, así como la disponibilidad y calidad de los servicios públicos brindados a la población.¹¹

Estos y otros efectos nocivos de la corrupción generan naturalmente preocupación entre la población. De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante el periodo 2011-2018, la corrupción ocupó de forma consistente los primeros lugares entre los problemas que más preocupan a la población en México.¹² Este sentido de preocupación puede encontrar sustento en la experiencia cotidiana de las personas en su interacción con las dependencias y servidores públicos; y también en la formación de una opinión pública cada vez más consciente sobre la naturaleza y la gravedad de este problema.

7 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

8 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental (ENCRIGE) 2016, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>

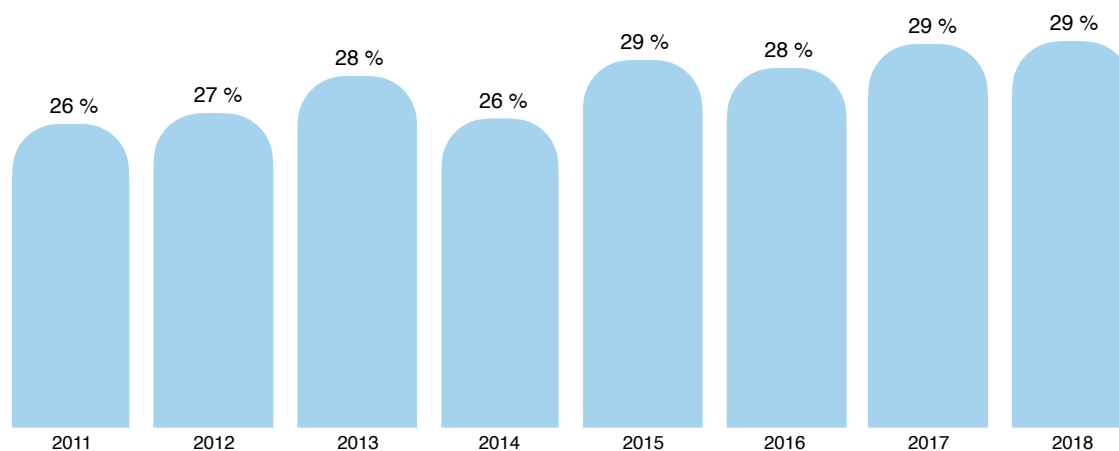
9 Al respecto, véase, por ejemplo: Luis Daniel Vázquez, *Relaciones entre la corrupción y los derechos humanos: hallazgos empíricos en Corrupción y derechos humanos, ¿Por dónde comenzar la estrategia anticorrupción?*, 2018

10 Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010*, disponible en: <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

11 Al respecto, véase, por ejemplo: Nieves Zúñiga, *Correlation between corruption and inequality*, 2017, disponible en: <https://www.u4.no/publications/correlation-between-corruption-and-inequality>

12 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2011-2018, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

Gráfica 3. Porcentaje de la población que considera a la corrupción entre los tres problemas de mayor preocupación en el país, 2011 - 2018



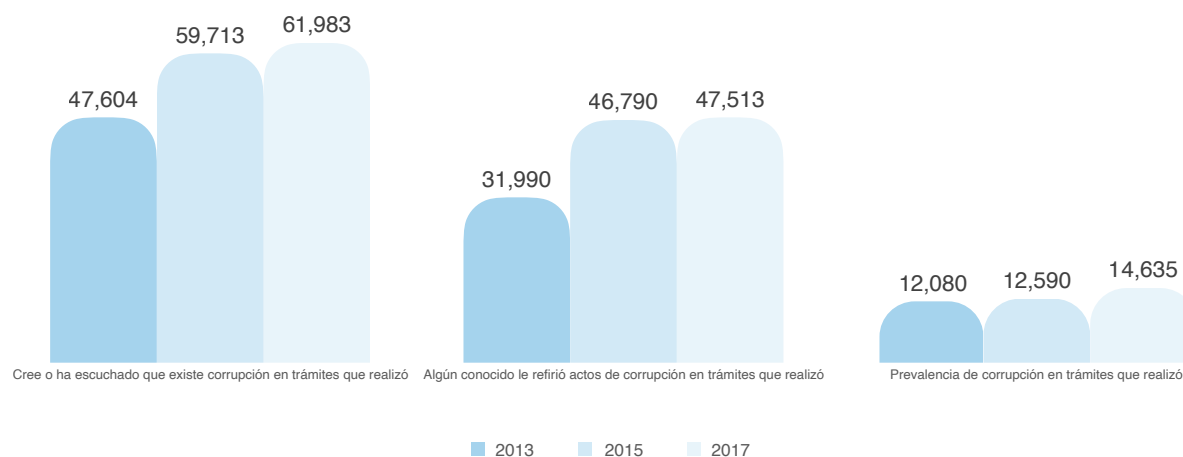
Fuente: INEGI, ENVIPE, 2011-2018.

Con respecto a las experiencias cotidianas de la población, los datos muestran la existencia de una percepción generalizada de que la corrupción prevalece como regla, y no como excepción, en la interacción usual con autoridades y servidores públicos. Al respecto, cifras de INEGI para el año 2017 muestran un incremento significativo en la prevalencia de actos de corrupción en la gestión de trámites y servicios públicos; además de que nueve de cada diez personas perciben que la ocurrencia de hechos de corrupción es una situación frecuente o muy frecuente en su entidad federativa.¹³

De igual manera, la conformación de una comunidad amplia de periodistas, académicos y organizaciones de la sociedad civil comprometida con el control de la corrupción ha propiciado una opinión pública más informada (o consciente) de la magnitud de este problema, al exponer presuntos casos de corrupción en distintos ámbitos y órdenes de gobierno. Como se describe en el estudio *México: Anatomía de la Corrupción*, las menciones en medios de comunicación de la palabra 'corrupción' ha incrementado significativamente en dos décadas, al pasar de 518 notas en el año 1996 a cerca de 39 mil en el año 2015 (alrededor de 107 menciones diarias).¹⁴

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) para los años 2013, 2015, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

¹⁴ María Amparo Casar, México: Anatomía de la Corrupción, 2016, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/index.php>

Gráfica 4. Tasa de prevalencia de hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes, 2013-2017


Fuente: INEGI, ENCIG, 2013, 2015, 2017.

Frente a esta situación, el Estado mexicano ha desarrollado diversas estrategias en las últimas tres décadas encaminadas a fortalecer instituciones, procesos y prácticas que permitan mejorar el control institucional de la corrupción. A pesar de ello, persiste a escala nacional una percepción generalizada de que la magnitud de este problema se ha mantenido, en el mejor de los casos, constante

con respecto a años previos. Al respecto, mediciones como el Índice de Control de la Corrupción (ICC) del Banco Mundial (BM) y el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI) muestran que la percepción ciudadana con respecto a la corrupción no ha cambiado, e inclusive ha tendido a empeorar en años recientes.¹⁵

Tabla 3. Evolución del ICC y del IPC en México, 1996-2017

	1996	2000	2005	2010	2017	2018
CC (valores entre -2.5 y 2.5)	-0.51	-0.25	-0.27	-0.36	-0.93	n.d.
IPC (valores entre 0 y 100)	33	33	35	31	29	28

Fuente: Banco Mundial, Worldwide Governance Indicators, 1996-2017; Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción, 1996-2018. Cabe hacer mención que ambos indicadores se construyen a partir de percepciones de ciudadanos, académicos y empresarios recopiladas a través de diversas encuestas nacionales e internacionales.

¹⁵ En un sentido similar, cifras de Latinobarómetro en su edición 2017 muestran una percepción pesimista de la población mexicana con respecto al éxito que han tenido las medidas de control de la corrupción en los últimos años. Al respecto, 74% de la población mexicana encuestada percibe que no se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado. Asimismo, de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción, edición 2019, el 37% de los mexicanos encuestados considera que el gobierno mexicano está haciendo una mala lucha en el control de la corrupción.

Aunque los indicadores de percepción de la corrupción han sido criticados dada su potencial subjetividad y sesgo,¹⁶ ellos ofrecen una aproximación indirecta del ambiente que perciben las personas con respecto a la eficacia de las instituciones públicas para controlar la corrupción, así como sobre el grado de integridad e imparcialidad que prevalece en el gobierno visto en su conjunto. La poca eficacia (real o percibida) de las acciones de control de la corrupción no es un problema exclusivo de México.

En el ámbito internacional se observa cómo diversas iniciativas orientadas a enfrentar este flagelo han tenido resultados poco satisfactorios, salvo notables excepciones.¹⁷ Con respecto a este punto, en la literatura y la práctica internacional se sugiere que las medidas anticorrupción implementadas en décadas recientes parten de una concepción de la corrupción como una serie de conductas o actos individuales que pueden ser disuadidos y vigilados exclusivamente a través de medidas de control, vigilancia y sanción. Desde esta lógica, la solución al problema del control de la corrupción radica en dos elementos: 1) la generación de procesos claros de prevención, investigación y sanción que disuadan conductas individuales; y 2) la existencia de autoridades y servidores públicos comprometidos con su implementación y aplicación.¹⁸ Estas estrategias basadas en un enfoque individual de control, vigilancia y sanción, así como en la expectativa

de su adecuada aplicación, pueden resultar poco eficaces en contextos con alta prevalencia de actos de corrupción por las siguientes razones:

1. Estas medidas suelen concentrarse en hechos concretos, que se diluyen frente a la cantidad de casos que ocurren en la realidad y que no necesariamente son denunciados, investigados y sancionados.
2. Estas acciones parten del supuesto que existirá una masa crítica de autoridades, servidores públicos y ciudadanos comprometidos con la implementación y aplicación de estas medidas (ciudadanos denunciando actos, autoridades investigando). Este argumento puede cuestionarse en escenarios de alta prevalencia de corrupción, donde estas medidas corren el riesgo de adaptarse a las condiciones de corrupción imperantes.

Un indicador que permite observar cómo estas estrategias basadas en esquemas de control, vigilancia y sanción no han tenido el éxito esperado en México es el de la denuncia de actos de corrupción por parte de la ciudadanía. De acuerdo con cifras del INEGI, para los años 2011, 2015 y 2017, sólo 5% de los presuntos actos de corrupción de los que fue víctima la población (particularmente, el soborno) fueron denunciados.

Tabla 4. Porcentaje de actos en los que la población fue víctima de algún hecho de corrupción y se presentó denuncia

	2011	2015	2017
Denuncia de hechos de corrupción	4.40%	6.81%	3.76%

Fuente: INEGI, ENCIG, 2011, 2015, 2017. No se incluyen las respuestas de la ENCIG 2013, ya que dicha pregunta no fue incluida en el cuestionario.

¹⁶ Con respecto a la discusión sobre las fortalezas y dificultades de los indicadores de percepción de la corrupción, en específico del IPC, puede consultarse: Staffan Andersson y Paul Heywood, *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 2009, pp. 746-767, disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.2008.00758.x>

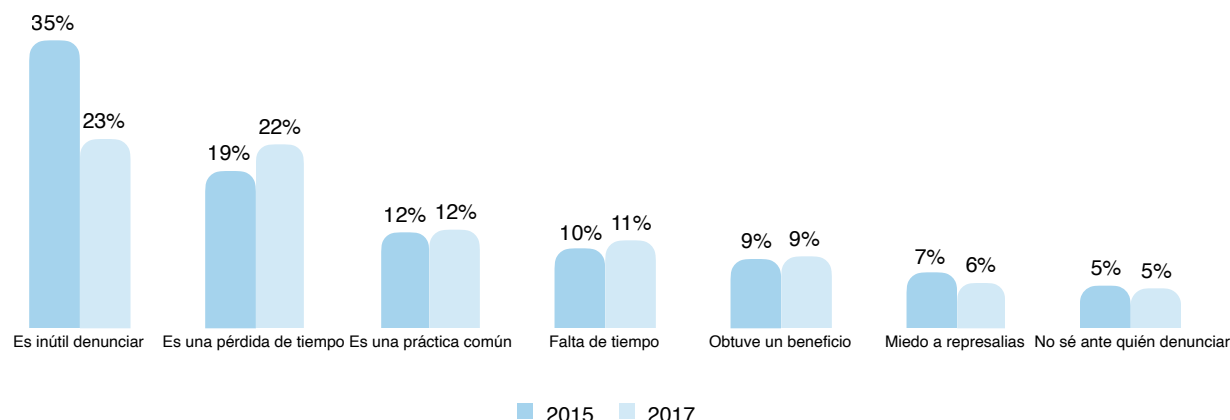
¹⁷ Bo Rothstein, *Anti-corruption: the indirect 'big-bang' approach*, *Review of International Political Economy*, 2011, pp. 228-250, disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09692291003607834>; Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, *Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem*, *Governance*, 2012, pp. 449-471, disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>; Alina Mungiu-Pippidi, *The Quest for Good Governance. Learning from Virtuous Circles*, *Journal of Democracy*, 2016, pp. 95-109, disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/article/quest-good-governance-learning-virtuous-circles>

¹⁸ Véase Alina Mungiu-Pippidi, *Corruption: Diagnosis and Treatment*, pp. 86-99, disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Mungiu-Pippidi-17-3.pdf>; Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, 2013; *Unpacking the Concept of Political Will to Confront Corruption*, U4Brief, 2010, disponible en: <https://www.u4.no/publications/unpacking-the-concept-of-political-will-to-confront-corruption.pdf>

La principal razón por la que alrededor de la mitad de la población encuestada no denuncia actos de corrupción es su inutilidad. De acuerdo con información del INEGI para 2015 y 2017, entre 56% y 45% de la población encuestada mencionó

que la denuncia de actos de corrupción es inútil o una pérdida de tiempo.¹⁹ Este dato muestra que la población no confía en la denuncia como un medio eficaz que permita investigar y sancionar a servidores públicos que incurrieron en hechos de corrupción.²⁰

Gráfica 5. Razones por las cuales la población no denuncia actos de corrupción, 2015 y 2017



Fuente: INEGI, ENCIG, 2015 y 2017. No se incluyen las respuestas de la ENCIG 2011, ya que el catálogo de respuestas presentado a los encuestados era diferente por lo que no se puede realizar un ejercicio de comparación.

Esta percepción ciudadana con respecto a la poca eficacia de la denuncia parece encontrar sustento en la evidencia. El estudio *Responsabilidades Administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción*, de Impunidad Cero, señala que el número de denuncias contra servidores públicos en el ámbito federal incrementó en casi 50% entre 2012 y 2016

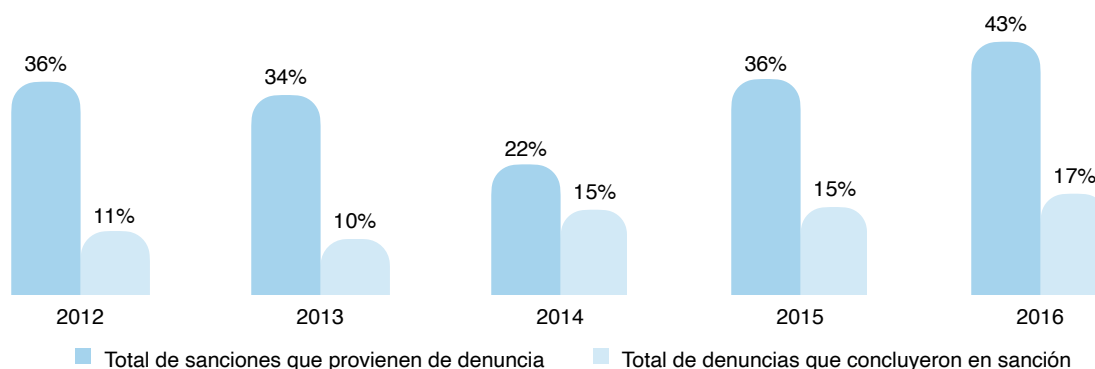
(al pasar de 15,771 a 23,613). A pesar de esto, en este mismo periodo menos de 15% de las denuncias presentadas derivaron en algún tipo de sanción. Este dato resulta revelador si se considera que, en el ámbito federal, alrededor de un tercio de las sanciones impuestas se originaron en los sistemas de denuncia actualmente en operación.²¹

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental para los años 2011, 2015, 2017*, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

²⁰ A pesar de la poca confianza en la denuncia de actos de corrupción, de acuerdo con datos de Latinobarómetro de 2016 existe una percepción positiva por parte de la población mexicana para denunciar este tipo de hechos (49.4% respalda su uso).

²¹ Luis Darío Ángeles González, *Las responsabilidades Administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción*, 2018, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/61/archivo/1526573141C17.pdf>

Gráfica 6. Denuncias y sanciones administrativas en el ámbito federal, 2012-2016



Fuente: Luis Darío Ángeles González, Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción, 2018, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/61/archivo/1526573141C17.pdf>

Esta evidencia no demerita los importantes esfuerzos emprendidos por el Estado mexicano para controlar la corrupción, ya que han permitido conformar un entramado institucional robusto en distintos ámbitos (como el control interno, la auditoría, la fiscalización, la profesionalización de segmentos

de la administración pública, las compras públicas, entre otros). Sin embargo, los resultados no han sido los esperados para modificar la percepción social sobre la corrupción, ni para incrementar las posibilidades de que las denuncias presentadas deriven en investigaciones y sanciones firmes.

Tabla 5. Resumen de estrategias orientadas a controlar la corrupción en México (1995-2018)

Periodo 1994-2000:

- El tema del control de la corrupción se incluyó formalmente en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000.
- Derivado de lo anterior, se desarrollaron estrategias como el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000), sistemas de control disciplinario de los servidores y la plataforma de compras públicas denominada CompraNet.
- Durante este mismo periodo, las instancias de control interno se trasladaron a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) con el propósito de brindar mayor autonomía en la investigación y sanción.
- En el año de 1996 se firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- En 1997 fue firmado el Acuerdo de la Convención para Combatir el Cohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Entró en vigor en el año 1999.
- En el año de 1997 se creó el Sistema Descentralizado de Quejas y Denuncias y se descentralizaron las Contralorías de las dependencias responsables, lo que implicó un cierto grado de independencia y autonomía para la imposición de sanciones.
- En diciembre del año 2000 se promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación: bases legales que dotaron de autonomía a la ASF.

Periodo 2000-2006:

- En el PND 2001-2006 se propone la creación de un Programa Especial de Combate a la Corrupción.
- En marzo del año 2002 se publica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRASP).
- En abril del año 2002 se aprueba la creación del Programa Nacional de Combate contra la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.
- En junio del año 2002 se publica la Ley Federal de Acceso a la Información y Transparencia de la Gestión Pública, con lo que se da origen al Instituto Federal de Acceso a la Información.
- En abril del año 2003 se publica la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

- Se crea la plataforma electrónica TramitaNet, orientada a la gestión de trámites brindados por el gobierno.
- En el año 2003 se firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), misma que se ratificó en el año 2004.

Periodo 2006-2012:

- En diciembre del año 2008 se publica el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.
- En septiembre del año 2011 México, junto con otros 7 países más, funda y se adhiere a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).
- En marzo del año 2012 se publica en el DOF los Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.
- En junio 2012 se publica la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

Periodo 2012-2018:

- Con la firma del Pacto por México en diciembre de 2012, se establece el compromiso de un SNA.
- Como estrategia transversal para el cumplimiento de las metas previstas en el PND se crea el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), que incluye medidas en materia de transparencia, control de la corrupción y participación ciudadana.
- En febrero de 2014 se crea la Fiscalía Especializada para la investigación de delitos relacionados con hechos de corrupción.
- En mayo de 2015 se realiza la reforma al artículo 113 de la Constitución, con lo que se crea el SNA.
- En julio del año 2016 se aprueban las siete leyes que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción. Derivado de esta reforma se crean cuatro leyes nuevas (LGSNA, LGRA, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) y se modifican tres más (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Código Penal Federal y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Fuente: Secretaría de la Función Pública, Política Nacional Anticorrupción, 2018.

Lo anterior reconoce la necesidad de ajustar miras e impulsar un modelo de Política Nacional Anticorrupción distintivo que, por una parte, proponga acciones de alcance nacional y que, por otra parte, conciba a la corrupción como un fenómeno sistémico (y no individual) que se materializa a través de manifestaciones muy distintas (como el nepotismo, el soborno, las redes de corrupción, el lavado de dinero, el conflicto de interés, etcétera), y cuyo control requiere de medidas integrales e interrelacionadas.

Los cambios institucionales que dieron vida al SNA reconocen la necesidad de este cambio en la orientación de las políticas anticorrupción, y establecen las bases de coordinación institucional para que esto pueda ocurrir. Aunado a lo anterior, debe reconocerse la existencia de una creciente comunidad integrada por representantes de la academia, el empresariado, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía comprometida con el control de la corrupción que debe ser vista como un aliado estratégico en la aplicación efectiva de estas nuevas medidas. Sólo así, el combate a la corrupción puede dejar de ser visto como un tema que corresponde exclusivamente a las instituciones de gobierno, y ser concebido entonces como un fenómeno que requiere la colaboración y la

participación de todos los sectores de la sociedad para su control efectivo.

Delimitación del problema

Corrupción e ilegalidad

La consulta pública para la integración de la PNA y el análisis de evidencia (datos oficiales, estudios de organismos internacionales, investigaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil, etcétera) ha permitido delimitar algunos rasgos que parecen caracterizar al fenómeno de la corrupción en México. El primero de ellos asocia la corrupción con la ilegalidad, sin importar si el hecho fue realizado por una autoridad, un servidor público, un empresario o un ciudadano.

A partir de los resultados de la consulta ciudadana en línea, se identifica que cerca del 40% de la población participante relaciona la corrupción con acciones (de diferente tipo) que se realizan al margen de la ley por servidores públicos o por la ciudadanía. Esta percepción fue dominante para todos los grupos de población analizados -salvo para la población de 20 años o menos- por encima de concepciones alternativas como el uso de cargos públicos para beneficios personales, el desvío de recursos o el pago de sobornos.

Tabla 6. Definición de corrupción por grupos de población, consulta ciudadana para la integración de la Política Nacional Anticorrupción

	Uso de cargos públicos	Acciones fuera de la ley	Desvío recursos públicos	Uso de la política para beneficiarse	Pago de sobornos
General	18%	39%	11%	12%	19 %
Análisis por sexo					
Mujer	17%	42%	12%	12%	17%
Hombre	19%	37%	10%	12%	21%
Análisis por grupos de edad					
20 o menos	19%	24%	13%	17%	26%
21 a 30	19%	38%	14%	10%	19%
31 a 40	17%	44%	11%	10%	18%
41 a 50	19%	44%	10%	12%	18%
51 a 60	17%	44%	8%	14%	17%
61 a 70	18%	43%	9%	13%	17%
71 o más	24%	40%	7%	11%	18%
Análisis por sector de procedencia					
Estudiante	20%	27%	14%	15%	24%
Sector Privado	19%	39%	10%	10%	21%
Servicio Público	17%	45%	10%	11%	16%
Hogar	18%	34%	11%	15%	23%
Academia	18%	43%	11%	11%	18%
Sociedad Civil	15%	41%	10%	13%	22%

Fuente: CPC y SESNA, consulta ciudadana para la integración de la Política Nacional Anticorrupción, 2018.

Cuestionarios analizados = 14,079.

De igual manera, el análisis de subjetividades realizado por el Observatorio de la Corrupción y la Impunidad (OCI) de la UNAM en complemento a la consulta ciudadana, identificó la existencia de un patrón discursivo compartido a escala nacional en el que los participantes consideran a la corrupción como la realización de acciones fuera de la ley. El grupo de actores que participaron en este análisis descartaron definiciones alternativas de la corrupción fundadas en criterios culturales (“el que no tranza, no avanza”) o en el abuso de cargos públicos para beneficio personal.

Esta asociación de corrupción con ilegalidad puede desagregarse en dos factores, los cuales fueron identificados a partir del proceso de consulta pública y del análisis de evidencia, que son:

1) la prevalencia de **altos niveles de impunidad** en la detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, y 2) la persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la **arbitrariedad al abuso de poder**.

Factor 1: Prevalencia de altos niveles de impunidad

La impunidad se puede entender como la situación en la que los presuntos responsables de la comisión de algún delito no reciben un castigo de acuerdo con lo estipulado en las leyes. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas define a la impunidad como:

*La inexistencia de hecho o derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.*²²

En el ámbito concreto de la corrupción, la impunidad se relaciona con la incapacidad de las instituciones responsables y la ineffectividad de los procesos existentes para detectar, investigar, substanciar y sancionar a aquellas personas (autoridades, funcionarios, empresarios o ciudadanos) que incurren en algún hecho de corrupción. La persistencia de altos niveles de impunidad propicia que las personas opten por cometer actos de corrupción, dado que la probabilidad de ser investigado y sancionado es mínima.

La impunidad fue la principal causa de la corrupción en México identificada por los poco más de 14 mil participantes en la consulta ciudadana en línea para la integración de esta política. Como puede apreciarse en la tabla 7, las percepciones de quienes participaron en dicho ejercicio parecen señalar la existencia de un acuerdo casi generalizado entre la población de que la falta de esquemas eficaces de denuncia, investigación y sanción de actos de corrupción es la causa esencial de la prevalencia de la corrupción en México.

Más allá de las percepciones, la evidencia empírica también da cuenta de la ineffectividad de los procesos institucionales para investigar y sancionar actos de corrupción. Al respecto, diversos estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil señalan con recurrencia la poca eficacia de las instancias encargadas para traducir las quejas presentadas por los ciudadanos en investigaciones y en sanciones firmes, así como los largos periodos de tiempo que toma integrar y substanciar carpetas de investigación que permitan el ejercicio de la acción penal en casos de presuntos delitos por hechos de corrupción cometidos por autoridades o servidores públicos.

Este problema de impunidad se ve reflejado en ámbitos como las faltas administrativas, los delitos cometidos por servidores públicos, los delitos electorales que implicaron algún acto de corrupción,

²² Retomado de Juan Antonio Le Clerq y Gerardo Rodríguez, *Índice Global de Impunidad México 2018*, p. 25, disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

Tabla 7. Causas de la corrupción por grupos de población, consulta ciudadana para la integración de la Política Nacional Anticorrupción

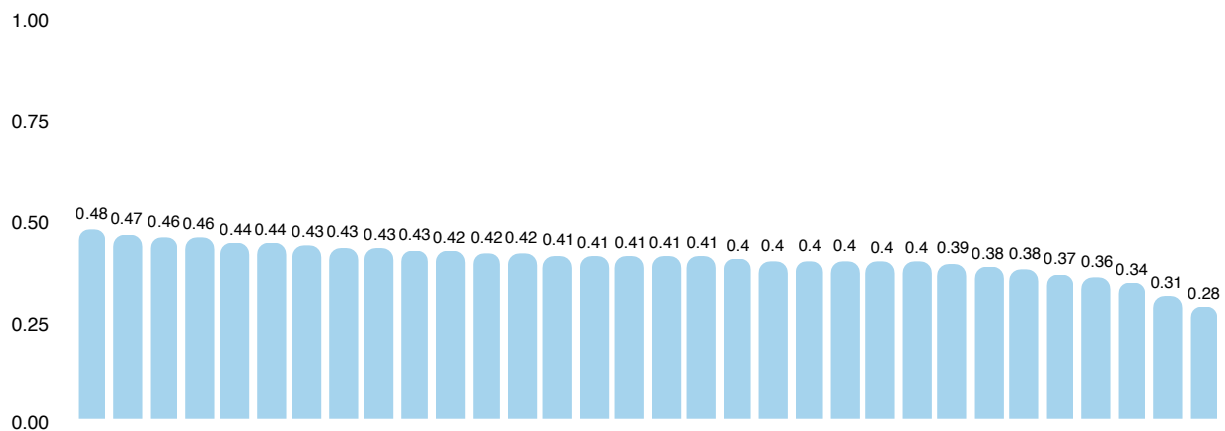
	Cultura	Condiciones servidores públicos	Ambición y falta de ética	No hay sanciones ni consecuencias	Falta de colaboración social
General	16%	8%	17%	42%	18 %
Análisis por sexo					
Mujer	16%	8%	18%	40%	17%
Hombre	15%	7%	16%	43%	18%
Análisis por grupos de edad					
20 o menos	21%	11%	19%	25%	25%
21 a 30	20%	9%	17%	36%	19%
31 a 40	16%	7%	16%	44%	16%
41 a 50	13%	6%	18%	48%	15%
51 a 60	13%	6%	17%	52%	14%
61 a 70	7%	4%	18%	52%	20%
71 o más	12%	4%	15%	53%	15%
Análisis por sector de procedencia					
Estudiante	20%	10%	19%	27%	24%
Sector Privado	14%	6%	15%	50%	16%
Servicio Público	14%	7%	18%	45%	15%
Hogar	16%	9%	10%	41%	23%
Academia	18%	7%	17%	45%	15%
Sociedad Civil	15%	6%	14%	47%	18%

o el inicio de procedimientos o la imposición de multas y sanciones derivadas del proceso de fiscalización y auditoría del ejercicio de recursos públicos. Producto de estas debilidades identificadas, no extraña observar que de acuerdo con el Índice de Estado de Derecho en México 2018 elaborado por el *World Justice Project* todas las entidades federativas del país estén reprobadas, lo cual muestra los importantes retos que enfrentan las instituciones en México para asegurar un cumplimiento efectivo de la ley en temas que inciden directamente en la prevalencia de la corrupción como lo son la justicia civil, la justicia penal y el cumplimiento regulatorio.

Factor 2: Persistencia de espacios de discrecionalidad excesivos que propician la arbitrariedad y el abuso de poder.

La discrecionalidad se puede entender como el margen de maniobra con el que cuentan instituciones y servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones y funciones a través del uso de criterios de interpretación técnicos en la toma de decisiones y en la aplicación de normas y regulaciones administrativas. Ahora bien, no toda discrecionalidad es necesariamente perjudicial, siempre y cuando se guíe bajo principios técnicos, fomente procesos de toma de decisiones imparciales, y su aplicación sea transparente y plenamente justificable bajo un objetivo de interés público. En contextos en donde estas tres condiciones no se cumplen, la discrecionalidad abre espacios para la

Gráfica 7. Dimensión de límites al poder gubernamental del Índice de Estado de Derecho en México, 2018



Fuente: World Justice Project México, Índice de Estado de Derecho en México, 2018, disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2018/>

Fuente: CPC y SESNA, consulta ciudadana para la integración de la Política Nacional Anticorrupción, 2018.

Cuestionarios analizados = 14,079.

arbitrariedad, así como a la articulación de procesos de toma de decisiones opacos que pueden beneficiar injustificadamente intereses particulares. Con ello, la discrecionalidad excesiva genera espacios de opacidad y arbitrariedad que contravienen las leyes, y abren espacios de riesgo para la ocurrencia de hechos de corrupción.

Esta dimensión de la corrupción se identificó principalmente a través de las diferentes investigaciones y estudios que han realizado organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas e inclusive dependencias públicas recabados en el proceso de consulta pública que dan cuenta de los retos que se enfrentan en México para controlar la corrupción a través de esquemas que acoten la arbitrariedad, y propicien un ejercicio del servicio público bajo estándares profesionales, técnicos, transparentes e imparciales.

Al respecto, el estudio *México: Anatomía de la Corrupción* de Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad (MCCI) señala que sólo 14% de los mexicanos considera que las leyes están elaboradas para su beneficio, y persiste una idea generalizada de que ellas se usan primordialmente para defender los intereses de la gente con poder o como pretexto para cometer arbitrariedades. De igual forma, el *Índice de Estado de Derecho en México 2018* del *World Justice Project* señala con claridad los importantes retos que se deben encarar a escala nacional para el establecimiento de límites y controles adecuados al ejercicio de la autoridad gubernamental, ya que en dicha dimensión las entidades federativas obtuvieron una calificación promedio de 0.41, en una escala de 0 a 1.

Entre los temas incluidos en la dimensión de límites al ejercicio de la autoridad gubernamental se encuentran algunos relacionados con la impunidad (como la existencia de mecanismos eficaces de sanción), pero también otros que se relacionan directamente con la articulación de contrapesos

adecuados tanto desde el poder legislativo como de las instancias de fiscalización y control que potencialmente pueden asegurar un ejercicio imparcial de la autoridad en los poderes ejecutivos.

El control de la arbitrariedad en el servicio público no se reduce al establecimiento de controles externos, sino también a la adecuación y fortalecimiento de controles al interior de las administraciones públicas que permitan incrementar la transparencia, predictibilidad e imparcialidad de las decisiones de gobierno. Al respecto, conviene destacar el diagnóstico realizado por la RRC, en su documento *Hacia una política nacional anticorrupción: bases para una discusión pública*, en el que se enfatizan los problemas que enfrenta el Estado mexicano en la articulación de un servicio público profesional a escala nacional (captura de puestos), de los amplios márgenes de discrecionalidad e ineficiencia en el ejercicio de los recursos públicos (captura del presupuesto), así como de los márgenes de opacidad y posible arbitrariedad que prevalecen en múltiples espacios críticos de toma de decisiones al interior de las instituciones públicas (captura de las decisiones).

En este mismo orden de ideas, en el *Libro Blanco de la consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción* elaborado por la RRC, se destaca la importancia de fortalecer los mecanismos de control interno existentes orientados a delimitar la actuación de funcionarios públicos y a vigilar el desarrollo de procesos institucionales, que permitan brindar certeza dentro de la administración.²³ Esta conclusión coincide con este factor de riesgo para la ocurrencia de hechos de corrupción, y enfatiza la necesidad de fortalecer instituciones, procesos y capacidades de los servidores públicos.

Todos estos temas, que implican el fortalecimiento de esquemas de control interno y externo, la adecuación de sistemas de gestión y la reducción de espacios de ambigüedad y opacidad, resultan

23 RRC-Comunidad PIRC, *Libro Blanco sobre la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*, México, 2019. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/libro-blanco-politica-nacional-anticorrupcion/>

Tabla 8. Grado de aceptación de la corrupción como un comportamiento común de los funcionarios públicos, 2006

Pregunta	Correcto	Incorrecto, pero comprensible	Total
Es correcto que un funcionario de gobierno favorezca a los que apoyan al gobierno	11.9%	33.1%	45%
Es correcto que un funcionario de gobierno contrate sólo a personas de su partido	9.7%	30.7%	40.4%
Es correcto que un funcionario de gobierno le de trabajo a un familiar	17.7%	35.6%	53.3%

Fuente: Latinobarómetro, 2006, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

clave para el control de la corrupción ya que su aplicación efectiva permitirá establecer estándares mínimos de actuación en el servicio público bajo principios de legalidad, profesionalismo, integridad e imparcialidad.

Corrupción y norma social

Un segundo rasgo que se asocia con la corrupción tiene que ver con la vinculación que se hace de este fenómeno con una norma social reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción, aunque ellos contravengan el marco legal existente. Con respecto a este punto, conviene destacar la aportación de la SFP en su documento denominado *Política Nacional Anticorrupción*, al señalar que una de las causas de la prevalencia de la corrupción en nuestro país es su interiorización como forma de interacción social aceptada.

Un primer dato que permite sustentar esta idea es el grado de aceptación que se tiene entre la población con respecto a la realización de actos de corrupción por parte de servidores públicos.

Al respecto, cifras de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012 muestran que cuatro de cada diez personas

encuestadas están de acuerdo o muy de acuerdo con la idea de que un servidor público puede aprovecharse de su cargo para un beneficio personal, siempre y cuando haga cosas buenas.²⁴

De igual manera, información de Latinobarómetro muestra que un porcentaje importante de la población en México acepta la corrupción, en la medida que resuelva problemas de su vida cotidiana. En este sentido, información de las ediciones 2016 y 2017 de este estudio señalan que entre 36.5% y 50% de la población entrevistada estuvo de acuerdo con la afirmación de que “se puede pagar por cierto grado de corrupción, siempre y cuando se solucionen los problemas del país”. Lo anterior se complementa si se considera que en ediciones previas de dicho estudio se identificó que entre 40% y 50% de la población consideró correcto (o incorrecto, pero comprensible) actitudes dentro del servicio público asociadas con favorecer a quienes apoyan al gobierno, con contratar solamente a personas del partido político en el gobierno, o con contratar familiares.

Asimismo, los distintos expertos consultados (tanto en el Taller de Inteligencia Colectiva como a través de la revisión de los estudios realizados por sus respectivas instituciones) consideran esencial contemplar la

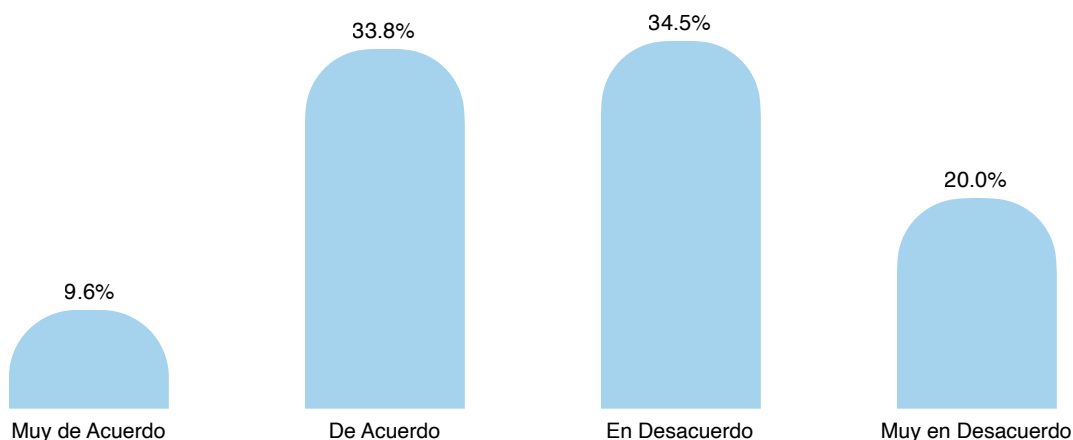
24 Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2012, disponible en: <http://www.encup.gob.mx/>

dimensión social de la corrupción, y señalan que un problema fundamental que debería encararse es la falta de involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control efectivo de este fenómeno.

En contraste con lo anterior, los resultados de la consulta ciudadana en línea ofrecen evidencia de que no existe una percepción clara entre la población sobre el papel que puede desempeñar la ciudadanía en el control de la corrupción. Entre estos resultados destacan los siguientes aspectos:

1. Sólo uno de cada cinco participantes en la consulta consideró que la corrupción debe ser definida desde una dimensión social (esto es, como empresas y ciudadanos que cometen actos de corrupción). En cambio, cuatro de cada diez definen a la corrupción como un problema de ilegalidad.
2. Mientras que 43% de los participantes consideraron que la impunidad es la principal causa de la corrupción, sólo 17% consideró que

Gráfica 8. Grado de aceptación que los funcionarios públicos abusen de su puesto **¿Un funcionario puede aprovecharse de su puesto, siempre y cuando haga cosas buenas?**



Fuente: SEGOB, ENCUP, 2012, disponible en: <http://www.encup.gob.mx/>

la falta de involucramiento de la ciudadanía es la principal causa que origina este fenómeno.

3. Sin embargo, un tercio de los participantes en la consulta ciudadana en línea consideran que la principal acción para controlar la corrupción radica en un cambio de comportamiento de todos los mexicanos.
4. A pesar de la afirmación anterior, las propuestas más relevantes consideradas por los participantes en la consulta se centran en procesos de investigación y sanción. Sólo 15%

de los participantes consideran como la acción más relevante para controlar la corrupción el fortalecimiento de los espacios de participación y vigilancia social. De igual forma, sólo 17% de los participantes en la consulta consideraron como prioritario el desarrollo de acciones que fomenten el cambio de comportamiento social.

A pesar de esto, diversos estudios y buenas prácticas internacionales señalan la importancia de considerar esta dimensión social de la corrupción. La adecuación de las condiciones institucionales y de gestión son un elemento necesario para

aminorar riesgos de corrupción, pero claramente insuficiente para garantizar un control efectivo de este fenómeno. Desde una lógica integral, cualquier política en la materia debería orientar su acción también a modificar la norma social que regula el uso de la corrupción como esquema habitual de relación entre gobierno y ciudadanía. Para ser efectiva, dicha intervención debería orientarse a dos problemas fundamentales: 1) la distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad que provoca el uso regular de la corrupción como norma de interacción, y 2) el débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción.

Factor 3. Distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad

Transitar hacia escenarios gubernativos en donde la legalidad y la imparcialidad sean vistos como principios imperantes es un proceso gradual que sólo puede reforzarse a través de las experiencias cotidianas que tengan los distintos sectores de la sociedad con las instituciones públicas. No basta con adecuar normas o procesos, ni concientizar a la población con respecto a valores de integridad: resulta fundamental intervenir en aquellos espacios en los que gobierno y sociedad establecen contacto, y en donde existan mayores riesgos de que la corrupción ocurra.

Dentro de este ámbito se incorporan diversos tipos de contactos entre gobierno y sociedad, desde aquellos que implican la realización de un trámite o el acceso a un servicio público por parte de la población o de una empresa y el otorgamiento de los beneficios de un programa social, hasta aquéllos que implican el ejercicio de importantes sumas de recursos públicos, como las adquisiciones o la realización de obras de infraestructura. Al respecto, los datos disponibles señalan múltiples áreas en donde se pueden generar acciones de política, a fin de reducir riesgos que refuercen la

percepción social de que la corrupción es la regla, y no la excepción. Solo por mencionar algunos ejemplos, se pueden destacar los siguientes puntos:

- El *Índice de Riesgos de Corrupción en Contrataciones Públicas 2018* del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) explica cómo de los años 2012 al 2017, el 0.02%, del total de proveedores registrados en el gobierno (30 empresas), obtuvieron una quinta parte del gasto nacional en contrataciones públicas.²⁵ El mismo documento señala que a mil empresas se les asignó por adjudicación directa el 71% de los contratos durante el periodo 2012-2017. Esta forma de contratación es la menos competitiva.
- Asimismo, se señala que solamente el 22% de los contratos asignados a estas compañías fue licitado públicamente.
- El estudio *Agenda de Competencia para un Ejercicio Íntegro de las Contrataciones Públicas* de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) muestra que en el ejercicio fiscal 2017 existieron diversas prácticas con altos riesgos de corrupción. Entre los riesgos destacados por dicho estudio se destaca el uso de métodos de excepción a la licitación mediante justificaciones ambiguas o subjetivas, se restringe la participación por medio de requisitos innecesarios; se dirigen los concursos otorgando ventajas a determinadas empresas; se tolera la simulación de competencia y; se usan las modificaciones de contratos, concesiones y permisos para evitar la competencia.²⁶
- De acuerdo con el *Informe Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe* de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicado en 2017, se estima que en 2013 en México existieron salidas financieras

²⁵ Instituto Mexicano para la Competitividad, *Índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas, 2018*, disponible en: https://imco.org.mx/articulo_es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/

²⁶ Comisión Federal de Competencia Económica, *Agenda de Competencia para un ejercicio íntegro de las Contrataciones Públicas, 2018*, disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/CPC-ContratacionesPublicas.pdf#pdf>

ilícitas por un valor de 60 mil millones de dólares. El informe también expone que México es el país de Latinoamérica con mayor volumen de estos flujos. Asimismo, se estima una pérdida de ingreso tributario por manipulación de precios en operaciones comerciales equivalente al 4.5% de los ingresos públicos totales.²⁷

- De acuerdo con la ENCIG 2017, el trámite con mayor porcentaje de experiencias de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública con 59%, seguido de los trámites relacionados con la propiedad con 30%.
- Las experiencias de corrupción con autoridades de seguridad pública aumentaron en un 7.89% con respecto al año 2015. El mismo caso se presenta para el trámite de permisos relacionados con la propiedad.²⁸
- De acuerdo con la ENCRIGE 2016, el 64.6% de los establecimientos consideraron que se ven orillados a participar en actos de corrupción con el fin de agilizar algún trámite; 39.4% señaló que otro motivo importante para cometer un acto de corrupción es para evitar multas o sanciones y 30.7% mencionó como razón la obtención licencias o permisos. Menos del 15% consideró que la corrupción se presenta para ganar contratos gubernamentales o para participar en licitaciones.²⁹

Estos datos muestran los importantes retos que enfrenta el Estado mexicano para disminuir los riesgos de corrupción en todos aquellos puntos de contacto que vinculan al gobierno con la sociedad (ciudadanía y empresariado). Resulta importante enfatizar que cada tipo de interacción (por ejemplo, trámites y servicios, programas sociales, compras públicas y obra) cuenta con problemáticas y complejidades propias que deben identificarse

a fin de diseñar soluciones que se orienten a un objetivo común: asegurar que todos estos 'puntos de contacto' orienten las relaciones entre gobierno y sociedad bajo premisas de legalidad e imparcialidad, propiciando con ello un cambio en la percepción sobre la corrupción, así como una adecuación integral de instituciones, procesos y programas.

Factor 4: Débil involucramiento social en el control de la corrupción

De acuerdo con información del Latinobarómetro, para el año 2016 cerca de tres cuartas partes de la población mexicana estuvo muy de acuerdo con la afirmación de que las personas comunes pueden marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción. De igual manera, como parte de la consulta ciudadana en línea para la integración de esta política, 60% de las personas que participaron en este ejercicio consideraron que los ciudadanos juegan un papel importante en el control de la corrupción. En particular, un tercio de ellos destacaron el papel que deben desempeñar los empresarios y un 25% señalaron el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el combate de este flagelo.

A pesar de que estos resultados pudieran indicar una conciencia sobre la responsabilidad social en el control de la corrupción, los datos no muestran evidencia contundente sobre las acciones realizadas en distintos sectores de la sociedad con respecto a este tema. Por ejemplo, en el ámbito empresarial el estudio *Integridad Corporativa 500* de MCCI señala que, dentro de las 500 empresas más grandes radicadas en México, sólo 60% cuenta con códigos de ética para sus empleados, la mitad cuenta con políticas de regalos o ha establecido prohibiciones para pagar sobornos, y sólo 20% cuenta con políticas para prevenir el lavado de dinero o el fraude interno. Este mismo estudio identifica que sólo dos de estas 500 empresas alcanzan una calificación superior a 90

²⁷ Andrea Podestá, Michael Hanni y Ricardo Martner, *Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe, 2017*, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40921/1/S1601230_es.pdf

²⁸ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017*, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

²⁹ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017*, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

puntos, en una escala de 0 a 100, en la evaluación de sus políticas y prácticas de integridad, mientras que 309 (esto es, más de 60% de las empresas evaluadas) obtuvieron una calificación inferior a 50 puntos.

Respecto al involucramiento ciudadano, un estudio del CIESAS y la Universidad Veracruzana destaca que, a pesar de constituir uno de los mecanismos de participación y vigilancia social más longevos en México, las contralorías sociales son espacios poco conocidos y empleados por la población para vigilar la operación de los programas sociales.³⁰

Un indicador adicional que muestra los retos que se enfrentan para involucrar a la sociedad en el control de la corrupción se relaciona con la denuncia de actos de corrupción, y las razones por las cuales las personas no presentaron una queja. De acuerdo con información de la ENCIG del INEGI, en 2017 solamente se denunciaron 4.6% de los actos de corrupción que se realizaron en el país. Si bien la principal razón expresada por las personas encuestadas (cerca de 50%) por la cual no denunciaron fue su inutilidad -tema que se relaciona con la impunidad-, 3 de cada 10 personas encuestadas consideraron como segunda razón para no denunciar la obtención de un beneficio o el reconocimiento de la corrupción como una práctica común.

Un dato que resulta revelador sobre los retos que se enfrentan para lograr un involucramiento efectivo de la sociedad en el control de la corrupción se desprende de la *Encuesta de Movilidad Social 2015* de El Colegio de México.³¹ A pregunta expresa de quién debería resolver el problema de la corrupción en México, la mitad aseveró que es una cuestión que debe ser resuelta “sólo por el gobierno”, mientras que sólo 11% de personas entrevistadas reconoció de forma equitativa la responsabilidad social y

gubernamental en el combate de este problema.

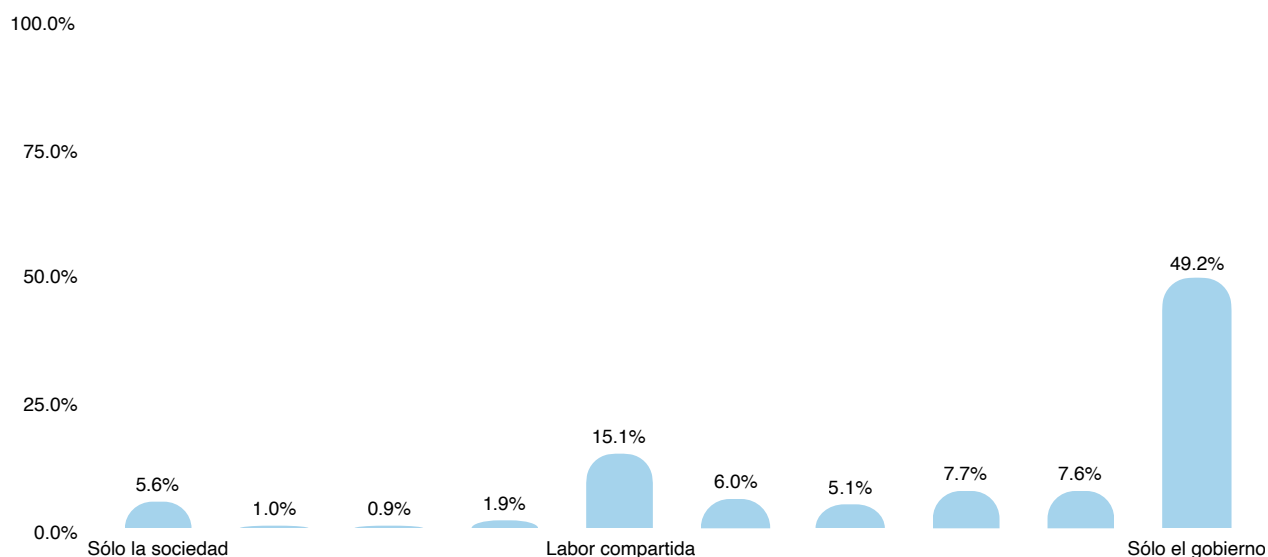
Con base en la evidencia aquí presentada se reconoce cierta ambigüedad entre el papel que los distintos sectores de la sociedad consideran que deben jugar en el control de la corrupción, y las prácticas efectivamente observadas tanto en la ciudadanía como en el sector privado. Si bien una parte de la explicación de esta problemática puede encontrarse en razones institucionales como la falta de espacios e incentivos para un involucramiento eficaz de la sociedad (por ejemplo, escasez de espacios de participación), o la ineficacia de las acciones para comunicar los costos de la corrupción y las posibles acciones que pueden emprender los ciudadanos para combatirla; debe reconocerse que incidir en el cambio de una norma social desde la política pública es un reto de largo plazo, que involucra también un cambio valorativo que se refuerce en las experiencias cotidianas de la población.

Considerando lo anterior, y con independencia del fomento de la participación y la integridad empresarial, la política anticorrupción en este tema debe ir más allá y proponer un proceso de largo plazo que inicie desde la educación y los procesos formativos formales, y que se refuerce a través de campañas de concientización claras que no sólo se centren en disuadir actos de corrupción, sino que también generen cambios graduales en la percepción de la sociedad sobre este problema. Naturalmente, el éxito de estas medidas sólo podrá alcanzarse en la medida que se logren adecuar, de forma simultánea, las condiciones institucionales que generan riesgos de corrupción en las instituciones públicas. Es un proceso integral que involucra de forma paralela al estado y a la sociedad.

30 Felipe Hevia, *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*, CIESAS-UV, 2006.

31 El Colegio de México, *Encuesta de Movilidad Social, 2015*, disponible en: <https://movilidadsocial.colmex.mx/index.php/encuesta>

Gráfica 9. En una escala de 1 al 10, donde 1 es totalmente por la sociedad y 10 es totalmente por el gobierno, ¿en dónde te ubicas en tu creencia de quién debe resolver el problema de la corrupción?



Fuente: El Colegio de México, Encuesta de Movilidad Social, 2015, disponible en: <https://movilidadsocial.colmex.mx/index.php/encuesta>

Una visión sistémica: corrupción como orden social

Los dos elementos asociados al fenómeno de la corrupción aquí descritos (ilegalidad y norma social), así como sus respectivos factores problemáticos asociados (arbitrariedad, impunidad, distorsión de los puntos de contacto y falta de involucramiento social) brindan los elementos necesarios para proponer una aproximación sistémica que integra diversas causas y efectos del fenómeno de la corrupción, así como para esbozar una propuesta de problema público que oriente el desarrollo de la PNA.

Como se ha insistido hasta este punto, la PNA debe ir más allá del entendimiento de la corrupción como un problema exclusivo de individuos, controles y sanciones, para concebirlo como un fenómeno sistémico que se sustenta en la interacción de múltiples factores de riesgo a nivel institucional, organizacional y de gestión que propicia la prevalencia de la corrupción como norma.³²

En este sentido, esta política toma distancia de una concepción de la corrupción entendida exclusivamente como el abuso del poder encomendado para beneficio privado,³³ ya que las implicaciones de política pública que se derivan de esa definición apuntan casi exclusivamente al establecimiento de restricciones, castigos y sanciones que inhiban desviaciones respecto de la norma de los individuos que ejercen algún cargo en la función pública.

Este enfoque de corte individual es claramente insuficiente para comprender los efectos nocivos de la corrupción en contextos donde este fenómeno es endémico. En efecto, cuando las prácticas corruptas se encuentran ampliamente extendidas y aceptadas (tanto social como institucionalmente) se requiere enfocarlas desde una perspectiva sistémica, lo cual implica entender a la corrupción no solo desde el

³² Véanse Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, *Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 119-152, disponible en: <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/53484>; Jan Teorell, *Corruption as an Institution: Rethinking the Nature on Origins of the Grabbing Hand*, QoG Working Paper Series, 2007, pp. 1-24, disponible en: https://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1350/1350653_2007_5_teorell.pdf

³³ Robert Klitgaard, 1989; Susan Rose-Ackerman, 1999 y Daniel Kauffman, 2005.

plano individual sino también colectivo, y no sólo desde la interacción gobierno-ciudadanía sino tomando en cuenta a la esfera social en toda su amplitud.

En este sentido, esta propuesta de política entiende a la corrupción como un orden social que basa sus formas de intercambio en las relaciones particulares, arbitrarias, excluyentes, privativas y de favoritismo, en lugar de fundarlas en modos impersonales e imparciales de autoridad. Dicho orden puede manifestarse en comportamientos sociales institucionalizados, basados en la inobservancia de principios éticos y de integridad. Estos comportamientos se caracterizan en el sector público por la utilización de los recursos y la autoridad públicos sobre una base no universalista, en detrimento del interés colectivo. Algunos autores identifican este tipo de orden social como de acceso limitado, y otros lo llaman particularista. Dicho orden social prevalece como consecuencia de una serie de factores de riesgo (institucionales, organizaciones, sociales, etcétera) que propician la ocurrencia de la corrupción en sus distintas manifestaciones.

Por orden social se entiende un conjunto estable de instituciones formales e informales, lo cual implica concebir a la corrupción como un fenómeno institucional, y por ende caracterizado tanto por reglas del juego como por normas sociales que, en su conjunto, regulan el comportamiento de los agentes sociales. Así, el problema principal que busca encararse a través de la Política Nacional Anticorrupción es la incapacidad que en México se ha tenido (tanto desde el estado como desde la sociedad) para controlar la corrupción (esto es, prevenirla, detectarla y sancionarla) que favorece a unos cuantos,

en detrimento de la mayoría. Con lo anterior, el control de la corrupción como problema público debe abordarse desde sus aristas institucionales formales, organizacionales y de las normas sociales.

Dentro de las reglas e instituciones formales, el control de la corrupción debe establecer restricciones y controles legales que permitan que la autoridad impida la generación de rentas privadas a costa del bienestar general. Ante ello caben dos tipos de situaciones. Por un lado, puede darse el caso que existan instituciones que favorezcan asignaciones particulares e injustas de bienes y recursos públicos (lo que a veces se ha denominado corrupción legal), lo cual implicaría que un control efectivo de la corrupción conllevaría un cambio de reglas.

Por el otro pueden existir, dentro de ciertos ámbitos de lo público, instituciones diseñadas para dar resultados imparciales, pero cuyas reglas simplemente no son observadas por la autoridad o por diversos agentes sociales con poder de decisión. En tal caso se está ante problemas de arbitrariedad y, potencialmente, de impunidad. En esta política, y como se describió previamente, se opta por entender el problema institucional formal de la corrupción como un asunto de inobservancia de las reglas formales, para lo cual las soluciones aquí presentadas se orientarán explícitamente a reducir los márgenes de impunidad y arbitrariedad prevalecientes en el Estado mexicano; a través del establecimiento de controles (internos y externos), la adecuación de procesos, el fortalecimiento de esquemas de transparencia y rendición de cuentas; y el fortalecimiento del profesionalismo y la integridad en el servicio público.

En cuanto a las normas sociales que resultan comunes en una sociedad dominada por las prácticas de corrupción, uno de los principales problemas es que la mayoría de las personas (y de quienes dirigen cualquier tipo de organización) han generado expectativas compartidas sobre la inutilidad de comportarse de manera íntegra. Ello provoca que existan prácticas y conductas arraigadas que privilegian los actos de corrupción como formas eficaces de interacción entre agentes sociales.

Esto no implica que la corrupción tenga que ver con un patrón cultural o valorativo de una sociedad, sino que es el orden social (formal e informal) el que establece el contexto que permite reforzar las expectativas sobre lo que se puede esperar del comportamiento de los demás (es decir, si la mayoría de las personas se comportarán o no de forma corrupta). En este sentido, el control de la corrupción desde el plano de la norma social debe apuntar hacia el desarrollo de acciones que permitan contar con una ciudadanía más participativa, una sociedad civil más activa y vigilante, así como a la promoción de esquemas de autorregulación y corresponsabilidad que permitan un control cotidiano de la corrupción (por ejemplo, al realizar un trámite, al establecer procesos específicos dentro de la empresa, al relacionarse con otros actores sociales, etcétera).

Con lo anterior, el objetivo básico de esta política es el de asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad, que aseguren un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno. Estos procesos de coordinación e involucramiento se proponen a partir de cuatro ejes estratégicos que, en su conjunto, integran las distintas dimensiones de la corrupción como un fenómeno sistémico que se manifiesta a través de distintas conductas (como el soborno, el favoritismo, el nepotismo, el tráfico de influencia, la colusión, etcétera). Más que ofrecer una pauta exhaustiva de posibles soluciones, esta propuesta

de política ofrece un conjunto de prioridades que marcan amplias rutas de acción estatal que, en el futuro y, producto del trabajo de coordinación de las distintas instancias responsables, pueda irse ampliando de acuerdo con los resultados que se vayan obteniendo.

Conviene insistir que desde esta política se asume un enfoque integral para el combate a la corrupción, en donde cada uno de los ejes propuestos contribuyen -de manera equilibrada- al combate de este problema. Ninguno de los cuatro ejes, por sí solo, establece una identidad propia de la política, ni se busca enfatizar un perfil persecutorio o sancionador. Por el contrario, y derivado del mandato establecido en la LGSNA, lo que se busca es articular una política que de manera transversal se oriente a la prevención, el control, la detección y la sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

En términos conceptuales, la problematización aquí presentada abona a enfatizar este punto, ya que como pudo apreciarse no se considera que el cambio de reglas o la sanción son las únicas vías de solución al problema de la corrupción. Ese sería un enfoque equivocado. Esta política parte del supuesto de que se requiere avanzar simultáneamente en la mejora de aquellas condiciones institucionales y organizacionales formales que generan riesgos de corrupción, y que se ubican en distintos ámbitos del gobierno (desde la profesionalización del servicio público, las reglas para el ejercicio del gasto público, los procesos de control interno y externo y los esquemas de investigación, substanciación y sanción); así como de aquellos elementos de naturaleza social, arraigados en valores y prácticas, que propician el mantenimiento de la corrupción como una norma social eficaz. Sobre esta base, los cuatro ejes -y la política- deben concebirse desde una lógica integral que aglutina prioridades que deberán impulsar instituciones públicas y la sociedad en su conjunto para resolver este problema.

Ilustración 2. Esquema básico de la Política Nacional Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia.



Diagnóstico

■ Diagnóstico

En esta sección se presenta el diagnóstico a partir del cual se desarrollan las prioridades contenidas en esta política. El diagnóstico se encuentra dividido en cuatro secciones que presentan datos y evidencia sobre la situación actual en cada uno de los ejes que integran la propuesta, y que inciden en el control efectivo de la corrupción (impunidad, arbitrariedad, involucramiento social y puntos de contacto).

En la medida que la información lo permita, estos diagnósticos se sustentan en datos oficiales -generados fundamentalmente por el INEGI-, y se complementan con evidencia generada por otras instituciones públicas, así como por instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que participaron activamente en el proceso de consulta pública de la PNA. Cuando así fue posible, se privilegió la presentación de datos desagregados a nivel estatal y municipal.

Cabe insistir que la corrupción es un problema sistémico presente en todos los órdenes y ámbitos de gobierno en nuestro país, por lo que esta política tiene una aspiración de alcance nacional, así como un enfoque de aplicación en todos los entes públicos del país. Sobre esta base, debe reiterarse que aunque los diagnósticos aquí presentados puedan llegar a centrarse en datos federales, su aplicación deberá ser nacional y la evidencia generada deberá complementarse con los diagnósticos que se publiquen en cada una de las 32 Políticas Estatales Anticorrupción que se deriven de este documento.



Impunidad

La existencia de sistemas de control administrativo y de procuración e impartición de justicia eficaces es una condición básica para la investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y de presuntos delitos por hechos de corrupción.

La débil aplicación de estos mecanismos genera incentivos para que los actores -ya sean autoridades, servidores públicos, empresarios o ciudadanos particulares- participen en hechos de corrupción debido a que las posibilidades de ser detectados, investigados y sancionados son pequeñas. En estos escenarios prevalece la impunidad que, como se señaló páginas atrás, puede entenderse como la falta de sanción ante las faltas o los delitos cometidos.

En esta sección se ofrece un breve diagnóstico de la situación que guarda el ciclo de denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas, así como los sistemas de procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción en México. En concreto, y derivado del análisis de fuentes oficiales y de investigaciones realizadas por instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, a lo largo de este

diagnóstico se identifican problemas específicos que han impedido un control eficaz de la corrupción como resultado de la persistencia de altos índices de impunidad.

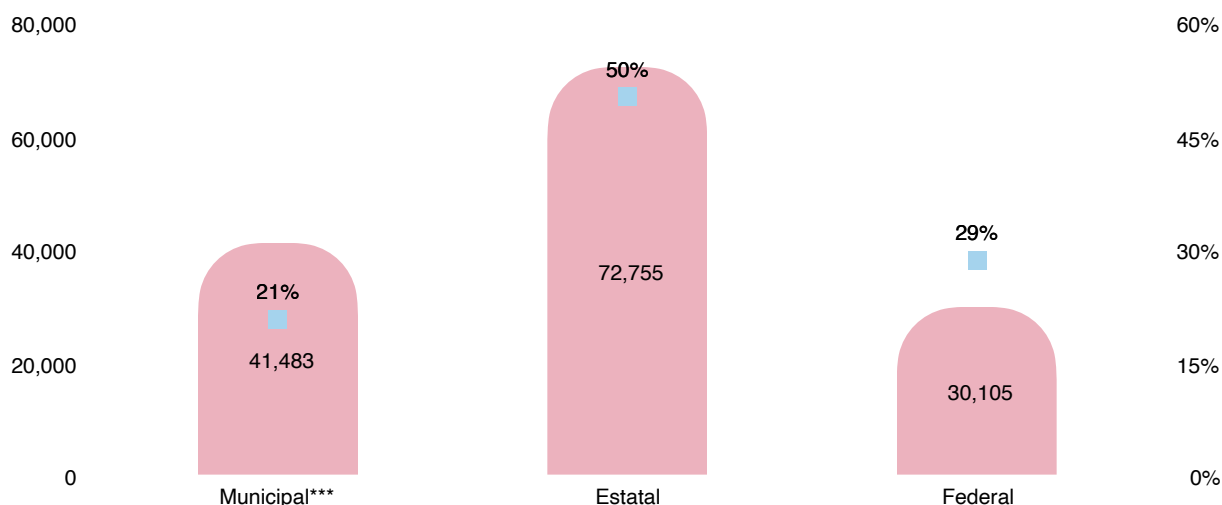
Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas

La base de cualquier sistema eficaz de control de la corrupción se encuentra en la denuncia. Como señalan Arellano y Hernández (2016), la denuncia es un mecanismo que tiene la capacidad de evidenciar hechos de corrupción, de propiciar el inicio de investigaciones que deriven en sanciones y de alterar el patrón de relaciones entre actores coludidos en hechos de esta naturaleza. La existencia de esquemas eficaces de quejas y denuncias no solo proporciona a las autoridades indicios sobre posibles faltas cometidas, sino que también permite a las instituciones identificar tendencias que permitan anticipar y disuadir riesgos (esto es, inteligencia).³⁴ La evidencia recopilada señala que en México hay un bajo nivel de presentación de denuncias relacionadas 144 mil denuncias por este tipo de hechos. De ellas, la mitad se presentaron ante autoridades estatales, mientras que una de cada cinco se realizó ante una instancia municipal³⁵

³⁴ David Arellano y Jesús Hernández, *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*, Auditoría Superior de la Federación, 2016, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc_14.pdf

³⁵ Cabe mencionar que solamente 637 municipios (alrededor de 26% del total) reportaron en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 información sobre quejas presentadas, por lo que la cifra en este ámbito de gobierno puede estar subestimada.

Gráfica 10. Quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción 2016



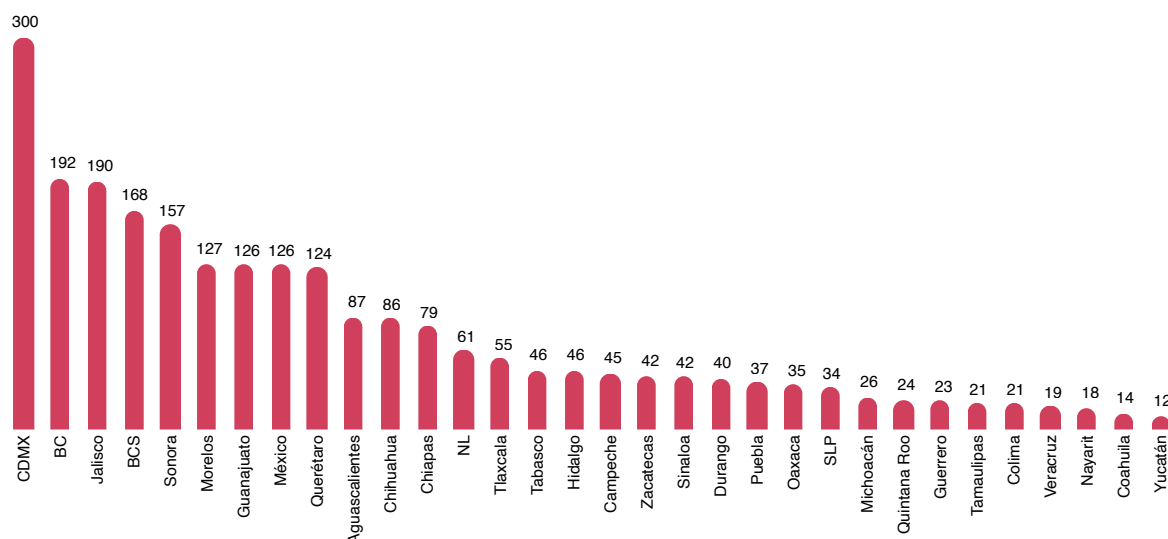
Fuentes: INEGI, Censo Nacional de Gobierno 2017; Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

*** Cabe hacer mención que solamente 637 gobiernos municipales (alrededor de 26% del total) reportaron denuncias por actos de corrupción para este año, por lo que el dato para este nivel de gobierno está subrepresentado.

De la información disponible, se puede estimar que durante 2016 se realizaron alrededor de 120 denuncias por supuestos hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes. Si esta cifra se compara con la estimación de la tasa de prevalencia de hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes realizada por el INEGI (que para el año 2015 fue de 12,590) es posible estimar que en México se denuncia solamente alrededor de 1 de cada 100 hechos de corrupción.

Aunado a lo anterior, la evidencia muestra la existencia de una amplia divergencia entre entidades federativas en lo que respecta a la presentación de denuncias. A partir de información de los censos de gobiernos estatales y municipales del INEGI, se observa que las entidades federativas en donde se presentaron el mayor número de denuncias por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes en 2016 fueron la Ciudad de México (300), Baja California (192) y Jalisco (190). En contraste, Nayarit (18), Coahuila (14) y Yucatán (12) son las entidades federativas en donde se observan los niveles más bajos de denuncia.

Gráfica 11. Quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes 2016, por entidad federativa



Fuentes: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017; Estimaciones de población de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015. Para cada entidad federativa se incluye la suma de quejas y denuncias tanto a nivel estatal como municipal.

Los bajos niveles de denuncia de hechos de corrupción y las diferencias regionales pueden explicarse por diversas razones, entre las que destacan:

- Las dificultades que enfrentan los ciudadanos para presentar quejas y denuncias. De acuerdo con información del INEGI, para el año 2016 solamente cuatro de cada diez quejas y denuncias se presentaron a través de sistemas en línea o digitales (sistemas dedicados, páginas web o correo electrónico) en las entidades federativas. Las restantes se presentaron a través de medios presenciales, telefónicos u otros no especificados que pudieran imponer barreras para la denuncia (traslados, costos adicionales, miedo a represalias, etcétera).
- Entre las barreras a la denuncia presencial se encuentra la carencia de esquemas eficaces de

protección y anonimato de los denunciantes. Como se menciona en el *Informe final para México de la ronda 5 del MESICIC*, México carece de un marco normativo y de procedimientos adecuados que protejan efectivamente a servidores públicos y ciudadanos que denuncian hechos de corrupción.³⁶ Con esto, y ante el miedo a represalias, las posibilidades de fomentar una cultura amplia de denuncia disminuyen. De igual manera, el *Estudio de la Integridad en México* de la OCDE revela que, al menos en el ámbito federal, los servidores públicos manifiestan tener poca confianza en los órganos internos de control -sobre todo ante la amenaza de represalias- lo cual inhibe la presentación de denuncias desde el interior de las organizaciones públicas.³⁷

- De igual forma, la evidencia parece indicar la existencia de un problema de recursos y

³⁶ Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Informe final: México, 2016, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_inf_mex_sp.pdf

³⁷ Para más información sobre la protección a denunciantes en México, véase el Capítulo 5. Protección de denunciantes en México: garantizar canales seguros y protección para denunciar la corrupción del Estudio de la OCDE sobre la integridad en México, 2017, disponible en: <http://www.oecd.org/publications/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-mexico-9789264280687-es.htm>

capacidades -particularmente en las Unidades de Control Interno u homólogas- que impacta en las posibilidades de denunciar hechos de corrupción. Si bien existe una correlación positiva entre el número de denuncias presentadas y las tasas de prevalencia de hechos de corrupción por entidad federativa; cifras del INEGI permiten reconocer también una correlación positiva entre el número de oficinas de control interno, el personal adscrito a ellas y el número de denuncias presentadas por cada 100 mil habitantes. Con esto, si bien la incidencia de hechos de corrupción incrementa la denuncia, las capacidades institucionales resultan también esenciales para asegurar un mayor interés de la población en denunciar.

En este escenario, es importante considerar que, con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), a partir del 17 de julio de 2017, y de conformidad con lo previsto en su artículo 92, las autoridades investigadoras deberán establecer áreas y medios electrónicos suficientes y de fácil acceso con personal capacitado para proveer orientación a cualquier persona que quiera presentar denuncias por presuntas faltas administrativas.³⁸

Asimismo, en el artículo 93 de la ley referida, se señala que las denuncias podrán formularse por escrito, debiendo contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad por la comisión de faltas administrativas y pudiendo presentarse directamente ante la autoridad investigadora competente o ante la Plataforma Digital Nacional (PDN), que deberá contener el Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y hechos de Corrupción, como lo señala el artículo 49 de la LGSNA.

De igual forma, en el artículo 93 de la LGRA, se establece que las denuncias deberán contener información referente al ejercicio en que se presentan los presuntos hechos irregulares, la descripción de estos y, en su caso, las pruebas que ofrezca el denunciante.

Una vez realizada la investigación y calificada la falta como grave o no grave, se deberá turnar el expediente a la autoridad substanciadora correspondiente de acuerdo con el ámbito de competencia en el que se encuentre la presunta comisión de falta administrativa.³⁹ Cuando derivado de la investigación se tenga certeza de una presunta comisión de delitos, la autoridad investigadora deberá presentar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público competente.

Por su parte, las denuncias anónimas, encuentran sustento en el artículo 91 de la LGRA; las autoridades investigadoras deberán mantener con carácter confidencial la identidad de las personas que denuncien identificándolos con una clave alfanumérica o número de registro que permita relacionarlo con futuras actuaciones.

Al respecto, un estudio llevado a cabo durante 2018 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas,⁴⁰ encontró algunos retos referentes al proceso de denuncia: en la mayoría de los casos son recibidas por áreas que no son competentes, por lo que resulta importante establecer un solo punto de entrada de las denuncias por este tipo de hechos a escala nacional, con la finalidad de reducir la tasa de desecho derivado de fallas de procedimiento. Adicionalmente, existe una preocupación por la veracidad, impacto y condiciones en las que se presentan las denuncias, por lo que es necesario construir un mecanismo

38 Por unidad investigadora se entiende: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas. Artículo 3, Fracción II de la LGRA.

39 Por unidad substanciadora se entiende: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora. Artículo 3, Fracción III de la LGRA.

40 Ana Elena Fierro [Coord.], *Propuesta metodológica para el análisis transversal de los macroprocesos y procesos del Sistema de responsabilidades de servicios públicos relacionados con el combate a la corrupción, en las etapas de: prevención, investigación y sanción de actos de corrupción del SNA (Introducción, identificación, análisis de procesos, hallazgos y conclusiones)*, 2018.

de validación explícito y transparente, que brinde confianza a la ciudadanía y a los servidores públicos para la presentación de denuncias.

Respecto a las capacidades de la SFP y los principales actores encargados del procesamiento de las denuncias, al momento del estudio, eran suficientes; sin embargo, es necesario que se construyan mejores canales de información y comunicación entre las áreas vinculadas. Un reto importante detectado radica en la posibilidad del incremento de denuncias que podrían recibir en el corto y mediano plazo, ya que esto podría desbordar las capacidades actuales. Otros retos son: establecer condiciones adecuadas para elevar la calidad de las denuncias, clarificar las rutas que siguen las denuncia desde su presentación hasta su trámite a las áreas competentes, establecer criterios específicos para integrar el sistema de manejo de información (con miras a la PDN) y definir rutas directivas para la integración de información, protección de informantes y denunciante.

De igual forma resultará relevante definir si el proceso de fiscalización que lleva a cabo la ASF podría jugar un papel dentro del proceso de denuncia e investigación. Podría concebirse como un proceso que enlaza la denuncia (cuando a partir de esta se inicia un proceso de fiscalización) con la investigación o como un detonante del proceso de investigación.

Ahora bien, respecto a los bajos niveles de denuncias, la principal causa que destacan diversos estudios para explicar esto es la existencia de una percepción social generalizada de la inutilidad de este mecanismo para perseguir, investigar y sancionar hechos de corrupción. De acuerdo con la ENCIG, cerca de 50% de la población en los años 2015 y 2017 consideró que presentar una queja por

actos de corrupción es una pérdida de tiempo.⁴¹ Esta percepción pesimista con relación a la efectividad de la denuncia resulta relevante si se considera que, al menos para el ámbito federal, entre tres y cuatro de cada diez sanciones administrativas impuestas provienen de esta clase de mecanismos.⁴²

La percepción social sobre la inutilidad de la denuncia como mecanismo para controlar la corrupción puede encontrar sustento en la evidencia disponible sobre faltas administrativas a escala nacional. Un primer aspecto observado tiene que ver con el porcentaje relativamente bajo de denuncias que dan pie al inicio de procedimientos de responsabilidad administrativa. De acuerdo con información de los censos de gobierno del INEGI, para el año 2017 se iniciaron poco más de 16 mil procedimientos de responsabilidad en el ámbito federal, mientras que en las 32 entidades federativas se iniciaron en promedio 18 mil procedimientos de responsabilidad en los años 2015 y 2017. Sin embargo, no todos estos casos se iniciaron como producto de una queja o una denuncia, ya que en algunos casos pudieron derivarse de procesos de auditoría interna o de irregularidades detectadas en los sistemas de evolución patrimonial. Aun así, suponiendo que la totalidad de estos procedimientos se iniciaron producto de una denuncia, se pudiera estimar que solo 5 de cada 10 denuncias en el ámbito federal, y 3 de cada 10 en el ámbito estatal detonaron el inicio de un procedimiento de responsabilidad.

La ineficacia de la denuncia se hace más evidente al analizar los resultados de los procesos de investigación de faltas administrativas que derivan en sanciones en los tres ámbitos de gobierno. Con base en la información recopilada, se identificó que durante 2016 se impusieron en todo el país poco más de 34 mil sanciones, de las cuales 40% se aplicaron en el ámbito estatal, 30% en el federal y el 30% restante

⁴¹ Esta cifra es consistente con las razones esgrimidas por la población por las cuales no denuncia delitos de los cuales fueron víctimas. De acuerdo con la Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016 del INEGI, 62% de las víctimas involucradas en algún delito reportó no haber denunciado debido a causas atribuibles a la autoridad, siendo las razones más frecuentes el hecho de que las víctimas consideran denunciar como una pérdida de tiempo.

⁴² Luis Darío Ángeles González, *Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción, Impunidad Cero, 2018*, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=61yt=responsabilidades-administrativas-en-el-sistema-nacional-anticorrupcion>

Tabla 9. Procedimientos de responsabilidad iniciados con respecto a las denuncias recibidas, 2015 - 2017

Ámbito	Año	Procedimientos de responsabilidad iniciados con respecto a las denuncias recibidas
Federal	2016	55.28%
Estatad	2017	28.82%
	2015	31.02%

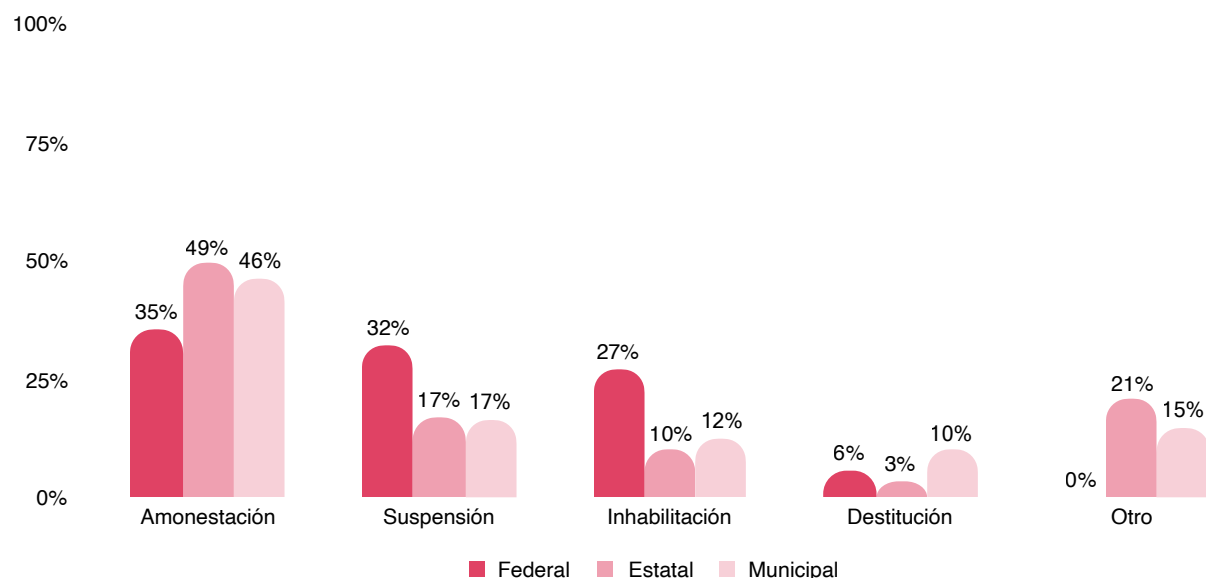
Fuentes: INEGI, Censo Nacional de Gobierno 2017; Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estadales 2016 y 2018. Cabe destacar que la información de los censos de gobierno no permite conocer con precisión la fuente que originó el inicio del procedimiento de responsabilidad (queja, denuncia, auditoría interna o análisis de situación patrimonial).

en los municipios. En el agregado, ocho de cada diez fueron sanciones administrativas (amonestación, suspensión, inhabilitación, destitución u otra), y las restantes corresponden a sanciones económicas, de las cuales se desconoce el monto promedio.⁴³

Con respecto a las sanciones administrativas, la amonestación fue el tipo sanción empleada con mayor frecuencia en los tres ámbitos de gobierno.

La evidencia también revela que en el ámbito federal la suspensión y la inhabilitación fueron sanciones administrativas frecuentemente impuestas, situación que no necesariamente se observa en los estados y municipios. Conviene advertir que este análisis no permite distinguir con precisión el tipo de sanciones impuestas en el 20% de los casos en el ámbito estatal y el 15% en el ámbito municipal, ya que éstas fueron clasificadas en la categoría de 'otras sanciones'.

Gráfica 12. Tipo de sanciones impuestas derivadas de faltas administrativas 2016, por ámbito de gobierno



Fuentes: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estadales 2017; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017

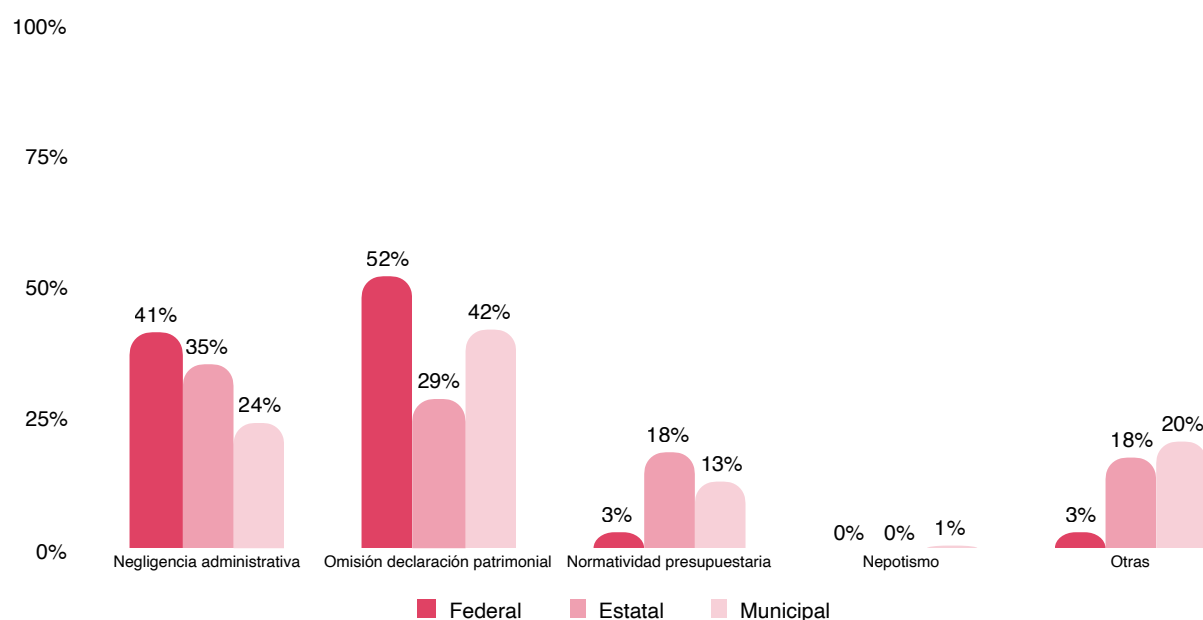
⁴³ Otro de los problemas relacionados con el sistema de responsabilidades administrativas en el ámbito federal es el bajo porcentaje de recuperación de las multas de los sancionados. De acuerdo con Luis Darío Ángeles González en su estudio *Responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción*, el porcentaje de sanciones recuperadas ha permanecido por debajo de 1.5%.

De igual forma, el análisis de los censos de gobierno no permite distinguir si las sanciones reportadas por las autoridades corresponden a sanciones firmes, o si se refiere a sanciones que aún pudieran estar sujetas a impugnación. Esta indefinición no resulta trivial, ya que como muestran estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil en el ámbito federal, solo alrededor de 40% de las sanciones impuestas por la SFP se mantuvieron firmes, mientras que el resto fueron revocadas en Tribunales o estaban sujetas a procesos de impugnación.⁴⁴

Con respecto al tipo de conductas sancionadas, el análisis refuerza el argumento de la ineficacia de

los sistemas de denuncia y de los esquemas de investigación de las instancias de control interno en todo el país. De acuerdo con información de los censos de gobierno del INEGI, la principal causa que originó una sanción administrativa (alrededor de 4 de cada 10 casos) fue la omisión de la presentación de la declaración patrimonial, seguida por la negligencia administrativa (sancionada en alrededor de 3 de cada 10 casos en el ámbito nacional). Al igual que en el caso del tipo de sanciones impuestas, no es posible saber las conductas sancionadas en 2 de cada 10 casos en los ámbitos estatal y municipal, ya que ellas fueron clasificadas dentro de la categoría de 'otras conductas'.

Gráfica 13. Tipo de conductas sancionadas 2016, por ámbito de gobierno



Fuentes: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

44

Luis Darío Ángeles González, *Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción, Impunidad Cero*, 2018.

Al categorizar las sanciones por tipo de conducta, se hace evidente la poca eficacia de la denuncia como un mecanismo para controlar la corrupción. Si se considera que un porcentaje de las investigaciones derivan del análisis de los sistemas de evolución patrimonial (y concluyen en sanciones por la omisión de presentación de declaraciones) y otro más deriva de procesos de auditoría (que podrían concluir en sanciones por conductas como violaciones a la normatividad presupuestal o negligencia

administrativa), el porcentaje más importante de sanciones derivadas de quejas debería concentrarse en negligencia administrativa o en otras conductas. Si se cruza la información de sanciones impuestas y del tipo de conductas sancionadas, lo que se observa es que, para el caso de negligencia administrativa, en 6 de cada 10 casos se impuso como sanción la amonestación (pública o privada), lo cual indica un enfoque de investigación centrado en faltas administrativas no graves.⁴⁵

Tabla 10. Sanciones impuestas por tipo de conducta 2016, ámbito estatal

Conducta/Tipo de sanción	Amonestación	Suspensión	Inhabilitación	Destitución	Otra
Negligencia administrativa	19.76%	6.80%	1.46%	1.04%	2.41%
Declaración patrimonial	8.73%	2.14%	2.47%	0.27%	15.43%
Normatividad presupuestal	13.34%	3.76%	2.28%	0.68%	0.19%
Otro	7.37%	4.17%	3.60%	1.49%	2.62%

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/>

Con esto, se refuerza la percepción social de que la denuncia es un medio ineficaz para controlar la corrupción. Hasta donde los datos oficiales permiten explorar, lo que se observa es la existencia de un sistema de investigación, substanciación y sanción que, paradójicamente, tiene como una de sus principales fuentes de inteligencia la denuncia. Sin embargo, conforme se avanza a lo largo del proceso la denuncia pierde fuerza como mecanismo de control: un porcentaje relativamente bajo se traduce en procedimientos de investigación, y un número mucho menor en procedimientos de responsabilidad administrativa y sanciones. Aún peor, cuando alguna

denuncia logra detectar una conducta sancionable, es altamente probable que se aplique una sanción menor, en este caso una amonestación pública o privada.

Aunado a lo anterior, el presente análisis ofrece indicios sobre la existencia de capacidades limitadas de inteligencia e investigación de las instancias encargadas del control interno. Como se aprecia, buena parte de la labor de inteligencia de estas instituciones se concentra en el análisis de los sistemas de evolución patrimonial, en concreto a la presentación de la declaración correspondiente por parte de los servidores públicos. De igual manera,

⁴⁵ En algunos procedimientos de responsabilidad administrativa en el ámbito federal, el problema se encuentra en que las sanciones no corresponden al tipo de infracción cometida. Como ejemplo, en el Diagnóstico sobre Procedimientos iniciados por los Órganos Internos de Control para investigar y sancionar Conflictos de Interés, abril 2002 – julio 2016, elaborado por la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la SFP, se identificó que las faltas graves asociadas al conflicto de interés se han sancionado con amonestaciones públicas o privadas. Para mayor referencia, véase: Secretaría de la Función Pública, Diagnóstico sobre Procedimientos iniciados por los Órganos Internos de Control para investigar y sancionar Conflictos de Interés, 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/199663/Diagnostico_CI_9mar17.pdf

estas capacidades limitadas se hacen evidentes al observar que un alto porcentaje de las sanciones impuestas son amonestaciones, lo cual es indicador de una orientación de persecución de faltas no graves.

Al igual que con el proceso de denuncia, la entrada en vigor de la LGRA impacta en cierta medida el proceso de investigación y substanciación en materia de faltas administrativas. Estos dos procesos se deben llevar a cabo de forma diferenciada; generalmente la autoridad investigadora a nivel federal será el OIC de las dependencias o entidad, o la ASF, cuando se trate de altos funcionarios la investigación será llevada a cabo por la SFP.

El proceso de investigación se inicia cuando la denuncia es turnada a la autoridad investigadora, de ahí la importancia de contar con mecanismos de denuncia y el reto de generar condiciones adecuadas para elevar su calidad. Una vez que se han analizado los hechos, la información obtenida y las pruebas, la autoridad investigadora determina si puede presumirse la comisión de una falta administrativa. En caso negativo, se emite acuerdo de conclusión y se archiva el expediente. En cambio, cuando se determina la posible comisión de una falta administrativa se califica como grave o no grave y se emite un informe de presunta responsabilidad, mismo que se turna a la autoridad substanciadora.

La substanciación se lleva a cabo por la autoridad competente de acuerdo con el tipo de falta administrativa o hecho de corrupción de que se trate. Es importante señalar que la LGRA marca que la autoridad substanciadora no puede ser la misma que la autoridad investigadora, al respecto es importante aclarar que cuando la investigación se inicia en la instancia competente para la substanciación, lo único que se debe garantizar es que el personal que llevo a cabo el proceso sea distinto al personal que se encargue de la substanciación.

En la substanciación se analizan de forma minuciosa los elementos de prueba aportados por la autoridad investigadora y los presuntos

responsables para calificar el informe de presunta responsabilidad. Para las faltas no graves, la autoridad substanciadora desahoga las pruebas, se lleva a cabo la etapa de alegatos y finalmente la etapa de decisión en la que se determina si existe responsabilidad administrativa o no.

En el caso de las faltas graves, una vez desahogadas las pruebas, la autoridad substanciadora notifica a las partes el envío del expediente a la instancia resolutoria o el TFJA para las faltas de orden federal. Cuando el TFJA recibe el expediente puede devolver el expediente cuando considere que no se trata de una falta grave o si considera que existieron fallas procesales que impiden su resolución conforme a derecho.

Cuando el Tribunal no regresa el expediente y acepta la competencia abre un segundo periodo de pruebas, una vez desahogadas comienza el periodo de alegatos. Finalmente, el Tribunal determina si procede o no la responsabilidad administrativa.

El proceso de investigación en la SFP se encuentra muy desarrollado mientras que en la ASF no ha alcanzado el mismo nivel de madurez, debido a que se trata de una nueva atribución conferida con la entrada en vigor de la LGRA. Sin embargo, en ambos casos existen retos importantes que atender.

Entre los retos que trae consigo la implementación de la LGRA para la SFP de detecta la necesidad de fortalecer las capacidades de investigación para generar inteligencia que permita detectar redes de corrupción. Otro reto muy importante tiene que ver con la falta de recursos presupuestales y capacidades de los OIC de diferentes entes públicos y de las entidades federativas, ya que al no contar con recursos suficientes no tienen el personal necesario para establecer un área específica para la investigación y otra para la substanciación lo que les impide cumplir con el mandato de la LGRA, lo cual impacta en el debido proceso, esto a su vez tiene un impacto en la imposición de las sanciones cuando procede, debido a que al no respetarse el debido proceso, aun cuando se compruebe la comisión de

una falta administrativa o hecho de corrupción, no se podrá imponer sanción alguna y se deberá regresar el expediente.

El proceso de investigación y substanciación requiere capacidades de investigación por parte de sus integrantes, disponibilidad de recursos técnicos y tecnológicos, así como facultades para efectuar requerimientos de información. Además, considerando que los resultados de las auditorías pueden tomarse como insumos en la investigación, es importante fortalecer las atribuciones de los OIC para auditar y los tipos de elementos auditables.

Por su parte, considerando que la ASF ha tenido que desarrollar capacidades organizacionales y nuevas estructuras que le permitan instrumentar el proceso de investigación, hay un reto importante respecto a los recursos utilizados para el desarrollo de dichas capacidades y estructuras, si los recursos son limitados hay riesgo de no cumplir con lo estipulado por la LGRA.

Asimismo, tampoco resulta extraño reconocer la limitada capacidad de las contralorías y de las instancias de control interno de México para presentar denuncias penales en contra de servidores públicos derivado de la ocurrencia de presuntos delitos por hechos de corrupción, identificados de procesos sistemáticos de investigación e inteligencia. Con base en información de los censos de gobierno del INEGI, es posible apreciar que durante el año 2016 se presentaron 16 denuncias de hechos de corrupción en el ámbito federal, mientras que para el mismo año las contralorías de las entidades federativas presentaron 739 denuncias por los mismos hechos, esto es, 25 denuncias en promedio por estado. En este mismo año, los gobiernos municipales presentaron 799 denuncias acumuladas, esto es, en promedio, la presentación de una denuncia por cada tres municipios.

En relación con estos resultados, es necesario mencionar que no se cuenta con información suficiente que permita explicar con precisión el bajo nivel de denuncia por parte de las instancias de control interno.

Tabla 11. Denuncias presentadas por las oficinas de control interno u homólogas derivado de presuntos delitos cometidos por servidores públicos

Ámbito de gobierno	Año	Total	Promedio
Federal	2016	16	--
	2017	556	17
Estatat	2016	793	25
	2015	105	3
Municipal	2016	799	0.33

Fuentes: INEGI, Censo Nacional de Gobierno 2017; Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018, 2017 y 2016; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

Por ejemplo, la información oficial disponible no permite identificar por qué las autoridades se enfocan en investigaciones relacionadas con faltas no graves, además de que no es posible identificar problemas concretos de los procedimientos disciplinarios que limiten las capacidades de investigación y sanción. En este sentido, la generación de más y mejor información a escala nacional sobre estos procesos se torna crucial.

De acuerdo con información del Sistema Integral de Control y Seguimiento de Juicios (SICSEJ) del TFJA, desde 2017 y hasta septiembre de 2019, se ha recibido un ingreso total de 718 asuntos en materia de responsabilidades administrativas graves.⁴⁶ Cabe destacar que, a pesar de que aún no han sido nombrados los Magistrados de las salas especializadas en materia anticorrupción, la Sala Auxiliar en la materia ha trabajado en la resolución de los casos de su competencia. Muestra de ello, es que en días próximos a la publicación de este documento dicha Sala emitirá las primeras resoluciones por faltas graves que son de su competencia.

De igual manera, sobre este punto conviene insistir en la necesidad de profundizar en el análisis sobre las capacidades y las potenciales dificultades técnicas que enfrentan las autoridades investigadoras y sustanciadoras en el armado de los asuntos -en especial los OIC- a fin de asegurar una adecuada vinculación entre los procesos de denuncia, investigación, sustanciación y sanción en materia de combate a la corrupción, con estricto apego a derecho y al debido proceso de los imputados.

Por otro lado, el hecho de que el presupuesto de las unidades de control interno esté determinado e influenciado por la institución a la cual supervisan y auditan, puede limitar las capacidades de función objetiva e independiente de estos órganos. En esta línea, en cuanto a los ámbitos estatal y municipal, las entidades fiscalizadoras, los auditores internos

y contralores, también enfrentan retos en cuanto a su independencia, ya que estos son nombrados y pueden ser destituidos a criterios del gobernador (en el ámbito estatal) o del alcalde (en el ámbito municipal).

Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción

Un segundo elemento que permite garantizar la existencia de un estado de derecho eficaz que controle la corrupción y la impunidad; y que garantice el ejercicio de derechos es, sin lugar a duda, la existencia de sistemas eficaces de procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción. Estos ámbitos resultan de particular importancia, ya que a través de ellos se investigan y sancionan aquellos hechos de corrupción que, por su naturaleza y alcance, pueden provocar las mayores afectaciones al patrimonio del estado y que han despertado mayor interés entre la opinión pública (por ejemplo, casos de enriquecimiento ilícito de autoridades electas, abusos de autoridad, desvío de recursos, etcétera).

En este ámbito, los datos oficiales y las investigaciones revisadas solamente permiten analizar algunas problemáticas generales que inciden en la garantía de un sistema de procuración e impartición de justicia expedito y apegado a derecho; el análisis a detalle se dificulta dado que se cuenta con poca información sistemática que permita analizar problemas concretos en las labores de integración, substanciación y conclusión de carpetas de investigación, así como en la resolución de procesos judiciales relacionados con la comisión de presuntos delitos por hechos de corrupción.

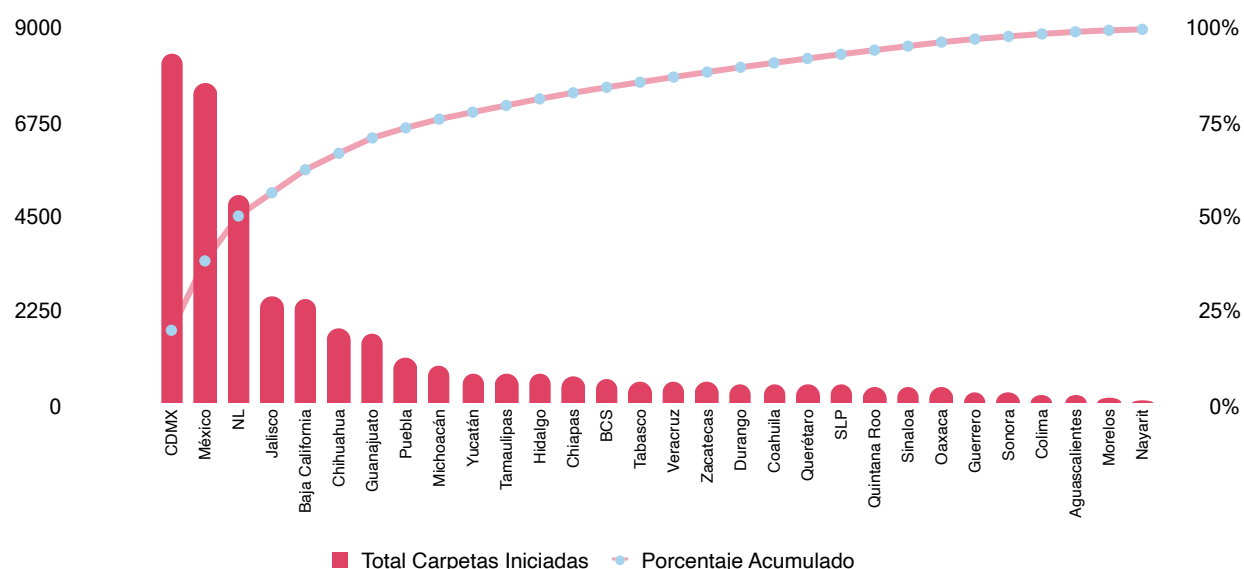
En este sentido, un par de problemas que sí pueden reconocerse a partir del análisis de datos oficiales se relacionan con la saturación y la poca eficacia de las instancias encargadas de la procuración y la impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción, tanto en el ámbito federal como en el estatal.

⁴⁶ Sistema Integral de Control y Seguimiento de Juicios del TFJA. Cabe destacar que, con base en la información de este sistema, en 2017 se dieron 52 ingresos, en 2018 se dieron 315, y en 2019 se han dado 351.

De acuerdo con información del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI, entre los años 2015 y 2017 se iniciaron aproximadamente 42 mil carpetas de investigación en las entidades federativas, relacionadas con presuntos delitos cometidos por servidores públicos (ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, ejercicio abusivo de funciones y tráfico de influencias). De ellas, tres cuartas partes se concentraron en nueve entidades federativas: Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Puebla y Michoacán. En contraste, en estados como Nayarit, Campeche y Tlaxcala en ese mismo año se abrieron menos de 300 carpetas de investigación (menos del 1% del total).

Si se analizan las carpetas de investigación iniciadas por tipo de delito, puede observarse que la mayoría de los asuntos (76% en el año 2016 y 83% en el año 2017) se abrieron ante la presunción de delitos de abuso de autoridad, seguido por el delito de cohecho (11% y 6%, respectivamente) y de ejercicio indebido de funciones (8% y 6%, respectivamente). Otros delitos como el peculado, el enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencias representaron un porcentaje pequeño del trabajo realizado por las procuradurías en la investigación y armado de carpetas relacionadas con delitos por hechos de corrupción.

Gráfica 14. Carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos 2015-2017, por entidad federativa

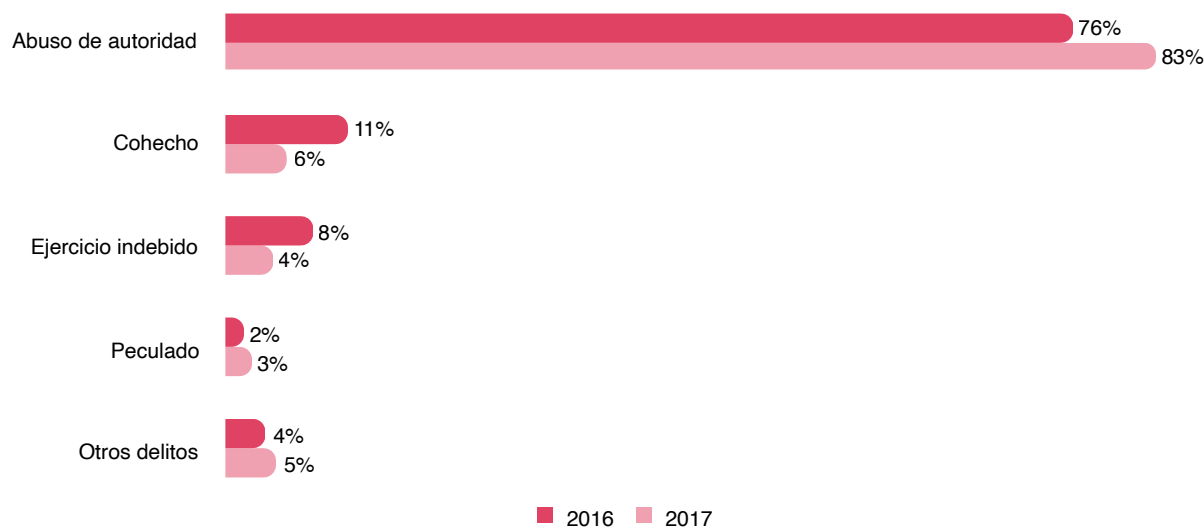


Fuente: INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2016-2018, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpje/2018/>

Ahora bien, durante el periodo 2015-2017 las instancias de procuración de justicia de los estados concluyeron poco más de 29 mil carpetas de investigación relacionadas con presuntos delitos cometidos por servidores públicos; esto es, 69% con respecto a las carpetas iniciadas durante el periodo (sin considerar rezagos de años previos). Durante los mismos años, permanecieron pendientes de resolución poco más de 15 mil carpetas de

investigación, esto es, 37% con respecto a las carpetas iniciadas en el periodo. Al conciliar las cifras entre carpetas concluidas y pendientes, es posible estimar que el rezago total en la integración de carpetas de investigación relacionadas con presuntos delitos cometidos por servidores públicos, previo al año 2015, fue de cerca de 3 mil carpetas, esto es, alrededor de 6% con respecto a las averiguaciones iniciadas entre 2015 y 2017.

Gráfica 15. Carpetas de investigación iniciadas, por tipo de presunto delito de corrupción cometidos por servidores públicos 2016-2017, ámbito estatal



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2016-2018, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpje/2018/>

Al analizar los datos de averiguaciones concluidas y pendientes entre las 21 entidades federativas que reportaron información completa para el periodo 2015-2017, es posible reconocer importantes divergencias a nivel local. En tres entidades federativas (Baja California, Chiapas y Tabasco) se identifica un escenario con altos porcentajes de conclusión de carpetas de investigación y bajos

niveles de rezago. En tres entidades federativas, en cambio, (Campeche, Nayarit y Nuevo León) se observa el caso opuesto: porcentajes bajos de conclusión y altos niveles de rezagos. Finalmente, un tercer conjunto de entidades federativas (integrado por los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Hidalgo, Querétaro y Sinaloa) muestran altos porcentajes

de conclusión de carpetas de investigación, pero también altos porcentajes de rezago. Con respecto a este último grupo de estados, destacan entidades como Aguascalientes, Baja California Sur, Durango

y Sinaloa donde los porcentajes de rezago son superiores o iguales al total de las carpetas iniciadas durante el mismo periodo de medición.⁴⁷

Tabla 12. Porcentaje de carpetas de investigación concluidas y rezagadas con respecto a las iniciadas en el periodo 2015-2017, entidades federativas seleccionadas

Entidad Federativa	Porcentaje de conclusión	Porcentaje de rezago
Aguascalientes	83.61%	323.53%
Baja California	90.05%	13.78%
Baja California Sur	71.64%	103.44%
Campeche	3.23%	46.77%
Chiapas	81.98%	24.52%
Chihuahua	92.71%	40.12%
Coahuila	198.79%	89.34%
Ciudad de México	79.23%	20.77%
Durango	96.25%	100.19%
Hidalgo	198.51%	64.95%
Jalisco	77.83%	20.43%
México	62.06%	11.48%
Nayarit	6.80%	173.79%
Nuevo León	35.83%	81.26%
Querétaro	69.94%	75.99%
Sinaloa	270.54%	100.00%
Tabasco	83.36%	6.83%
Tamaulipas	76.78%	23.22%
Tlaxcala	33.33%	66.67%
Veracruz	76.58%	23.42%
Zacatecas	69.53%	30.47%

⁴⁷ Para mayor información sobre el desempeño del sistema penal en las entidades federativas, véase: Guillermo Zepeda Licona, *Índice de desempeño del sistema penal, México Evalúa, 2010*, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2010/11/10/indice-de-desempeno-del-sistema-penal/>

Los datos antes presentados arrojan evidencia sobre la saturación que persiste en las instancias de procuración de justicia de las entidades federativas para solventar, en plazos razonables, las carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos. No obstante, las fuentes oficiales y las investigaciones consultadas no permiten identificar si estos rezagos se deben a problemas de recursos (falta de personal), de capacidades del personal adscrito, de inteligencia (información sistemática que permita una integración ágil de las carpetas), o de una combinación de ellas en cada contexto.

Para el ámbito federal, los datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal del INEGI ofrecen algunos datos que señalan una situación similar a la observada en las entidades federativas en materia de procuración de justicia. En este caso, se reporta que en los años 2014 y 2015 se iniciaron 1,757 carpetas de investigación relacionadas con presuntos delitos de corrupción cometidos por servidores públicos. Para dicho bienio se reporta la conclusión de 2,351 carpetas de investigación (esto es, un porcentaje de conclusión de 133%), aunque para el mismo periodo se reporta la existencia de 5,538 carpetas de investigación pendientes de conclusión (esto es, un porcentaje de rezago de 315%).

Tabla 13. Carpetas de investigación relacionadas con delitos cometidos por servidores públicos iniciadas, concluidas y en proceso para el ámbito federal, 2014-2015

Carpetas/año	2014	2015	Total
Carpetas iniciadas	887	870	1,757
Carpetas concluidas	1,277	1,074	2,351
Carpetas en proceso	2,663	2,875	5,538

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal, 2016-2018.

Aunado a los altos porcentajes de rezago observados en el ámbito federal, nuevamente algunos estudios sugieren un bajo interés por parte de las instancias federales de investigar delitos de corrupción de alto impacto, como el lavado de dinero. Al respecto, el *Informe de Evaluación Mutua para México sobre Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo* del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) señala que, hasta hace relativamente poco tiempo, la PGR no consideraba

la identificación e investigación del lavado de dinero dentro de sus prioridades⁴⁸ Este informe destaca problemas de intercambio de información entre dependencias para la investigación de este delito, la falta de acceso a información actualizada del sector privado sobre los beneficiarios finales, así como una falta de aplicación de medidas cautelares a disposición de las autoridades que permita atajar de forma efectiva esta clase de delitos.⁴⁹

⁴⁸ Grupo de Acción Financiera, *Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo. México: Informe de evaluación mutua, 2018*, disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>.

⁴⁹ Aunado a estas cifras, Marco Antonio Fernández y Edna Jaime en *Léase si se quiere hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción que la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de Justicia de la PGR, ha tenido un pobre desempeño. Al respecto, señalan que entre los años 2012 y 2016, las consignaciones realizadas por esta Unidad en relación con los delitos asociados a la corrupción son escasas. Como ejemplo, el máximo histórico de consignaciones realizadas por esta Unidad se llevó a cabo en el año 2015, con apenas 13 casos. En el caso de la extinción de dominio, las cifras también muestran un bajo desempeño de las autoridades competentes en la materia. Como ejemplo, para el año 2016 solo 11 casos por extinción de dominio llegar al SAE, con recuperación de activos por 750 mil pesos.*

En este orden de ideas, el informe también señala que la asistencia legal mutua que provee México para fortalecer la cooperación en materia de investigaciones de lavado de dinero es limitada dada la ausencia de una base normativa para ciertas técnicas de investigación. Ahora bien, por otro lado, México tampoco solicita proactivamente mecanismos de asistencia legal mutua cuando hay necesidad de realizar investigaciones relacionadas con flujos financieros transnacionales. De acuerdo con el Informe del GAFI, esto también socaba la efectividad y capacidad de investigación de este tipo de delitos.⁵⁰

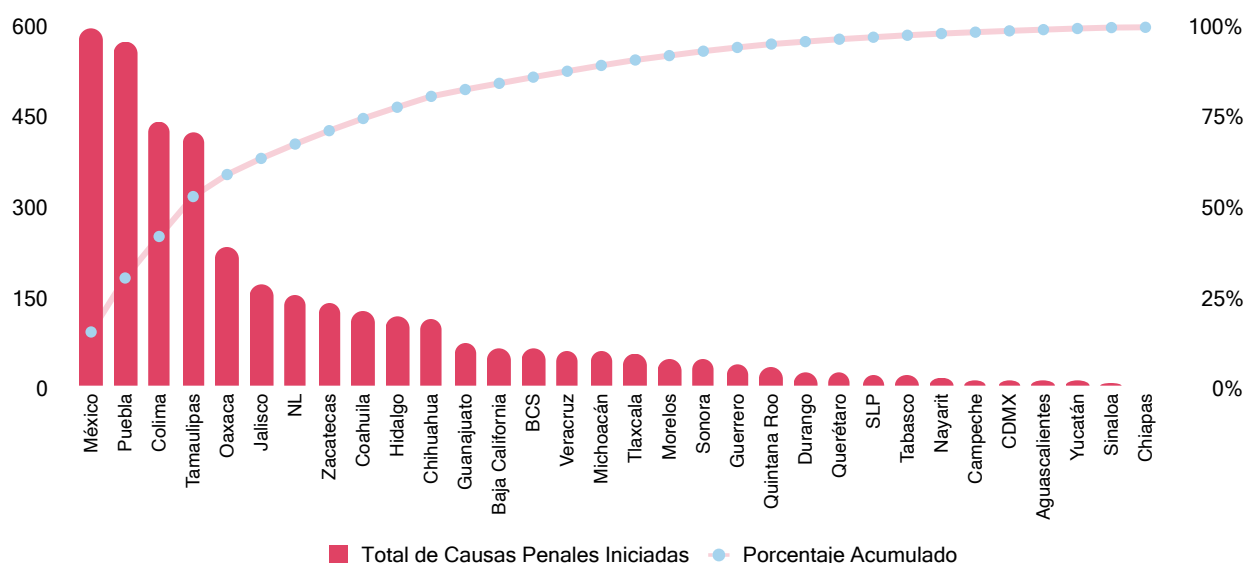
Del total de carpetas de investigación concluidas relacionadas con presuntos delitos por hechos de corrupción no se cuenta con información oficial sistemática que permita identificar con precisión la decisión tomada sobre cada uno de ellos. Solo como una aproximación, con base en información agregada para todos los delitos reportada en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) del INEGI, se puede estimar que el porcentaje de carpetas sobre las cuales se ejerció la acción penal o se inició la investigación complementaria fue de aproximadamente 17%. Las carpetas restantes fueron archivadas, se reservaron, se declararon incompetencias o, simplemente, no se ejerció la acción penal. Resulta fundamental subsanar este vacío de información para el caso específico de los delitos de corrupción a fin de conocer con mayor precisión la efectividad de las instancias federal y estatales de procuración de justicia en su labor de control de la corrupción.

Ahora bien, con base en información del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CENIJE) del INEGI, es posible conocer que en el periodo 2015-2017 se iniciaron 3,851 causas penales contra servidores públicos en las entidades federativas por delitos por hechos de corrupción. Si esta cifra se compara con el número de carpetas de investigación concluidas en el mismo periodo en el ámbito estatal, se puede estimar que la tasa de efectividad de las instancias de procuración de justicia en la integración de casos relacionados con delitos de corrupción fue de aproximadamente 13% (3,851 causas penales iniciadas frente a 29,241 carpetas concluidas por las instancias de procuración de justicia).

Al igual que en el ámbito de procuración de justicia, el análisis de fuentes oficiales muestra una alta concentración de causas penales iniciadas en un número reducido de entidades federativas. De acuerdo con información del CENIJE para el periodo 2015-2017, de las 3,851 causas penales iniciadas cerca del 60% se concentraron en cinco entidades federativas: México, Puebla, Colima, Tamaulipas y Oaxaca. En cambio, en los cinco estados en los que se iniciaron el menor número de causas penales contra servidores públicos (Ciudad de México, Aguascalientes, Yucatán, Sinaloa y Chiapas) se concentra solamente 1% del total. En el ámbito federal, y de acuerdo con información del CENIJE del INEGI, en el periodo 2015-2017 se iniciaron 3,424 causas penales contra servidores públicos por delitos de corrupción.

⁵⁰ De acuerdo con el Informe del GAFI, la PGR no persigue casos de lavado de dinero internacional complejos. Como ejemplo, para el periodo de evaluación, se identificó que México realizó solamente una solicitud de asistencia legal mutua para asegurar bienes en el ámbito nacional. A su vez, un país indicó que sus autoridades habían experimentado dificultades con solicitudes de extradición relacionadas con el lavado de dinero presentadas a México.

Gráfica 16. Causas penales iniciadas contra servidores públicos 2015-2017, por entidad federativa



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2016-2018, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnaje/2018/>

Con respecto a los delitos imputados en las causas penales iniciadas en el año 2017, conviene destacar resultados diferenciados en los ámbitos federal y estatal. Mientras las instancias de procuración de justicia tendieron a distribuir las causas penales iniciadas en una variedad de delitos (fundamentalmente, peculado, ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad y cohecho); en el

ámbito estatal casi tres cuartas partes de las causas penales iniciadas se orientaron a imputar delitos de ejercicio indebido del servicio público. Cabe resaltar que en el ámbito estatal fueron mínimas las causas penales iniciadas relacionadas con el delito de ejercicio abusivo de funciones y no se inició ninguna vinculada con el delito de tráfico de influencias.

Tabla 14. Delitos imputados en causas penales iniciadas en el ámbito federal y estatal, 2016

Delito	Federal		Entidades Federativas	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Peculado	272	32%	26	3%
Ejercicio indebido del servicio público	164	20%	699	72%
Abuso de autoridad	152	18%	66	7%
Otros delitos por hechos de corrupción	114	14%	106	11%
Cohecho	97	12%	57	6%
Enriquecimiento ilícito	16	2%	10	1%
Tráfico de influencias	14	2%	0	0%
Ejercicio abusivo de funciones	10	1%	3	0%
Total	839	100%	967	100%

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2017, Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnije/2018/>

Durante el periodo 2015-2017 se concluyeron, de acuerdo con datos de la CENIJE, poco más de 1,600 causas penales en contra de servidores públicos, lo cual representó alrededor de 40% de las causas iniciadas en este rubro durante los mismos años (sin considerar los rezagos de años previos). En este mismo periodo, sin embargo, 5,276 causas permanecieron pendientes de resolución (esto es, 137% con respecto al total de causas iniciadas en el periodo). Al empatar ambas cifras, es posible estimar que el rezago total en la resolución de causas penales en contra de servidores públicos en las entidades federativas previo a 2015 e incluyendo el periodo 2015-2017, es de alrededor de 7,500 causas penales (casi el doble de las causas penales iniciadas). Este dato revela con claridad la sobrecarga que enfrentan las instituciones de impartición de justicia en el ámbito estatal para resolver con oportunidad las imputaciones de delitos en contra de servidores públicos.

Al analizar los datos de causas penales concluidas y pendientes de resolución en las 29 entidades federativas que reportaron información completa para el periodo 2015-2017, es posible reconocer diferencias a nivel regional que deben tomarse en consideración. En primer lugar, se observa un conjunto de tres entidades federativas (Colima, Puebla y San Luis Potosí) que muestran niveles muy bajos de rezago pero que, extrañamente, reportan también niveles bajos de conclusión de causas. En segundo lugar, se reconoce un conjunto de nueve estados en los que se observan bajos porcentajes de conclusión y altos niveles de rezago. Dentro de este grupo, conviene destacar los casos de Baja California, Baja California Sur, Michoacán y Oaxaca en donde el nivel de rezago es superior al total de las causas iniciadas en el periodo. Por último, una muestra de 12 entidades federativas en las que, simultáneamente, persisten altos porcentajes de conclusión y de rezago. En esta categoría destacan entidades como Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Querétaro y Tlaxcala en donde ambos indicadores se encuentran por encima (o muy cercanos) a 100%.

Tabla 15. Porcentaje de causas penales concluidas y rezagadas con respecto a las iniciadas en el periodo 2015-2017, entidades federativas seleccionadas

Entidad Federativa	Porcentaje de conclusión	Porcentaje de rezago
Aguascalientes	7.69%	92.31%
Baja California	22.73%	157.58%
Baja California Sur	18.18%	139.39%
Campeche	33.33%	93.33%
Coahuila	85.71%	135.71%
Colima	33.33%	0.00%
Chiapas	92.24%	286.21%
Ciudad de México	43.57%	57.79%
Durango	69.23%	161.54%
Guerrero	322.50%	555.00%
Hidalgo	99.17%	119.17%
Jalisco	70.93%	183.14%
México	45.50%	83.83%
Michoacán	6.45%	233.87%
Morelos	225.53%	46.81%
Nayarit	50.00%	194.44%
Nuevo León	58.17%	67.32%
Oaxaca	0.43%	160.00%
Puebla	7.29%	26.04%
Querétaro	134.62%	92.31%
Quintana Roo	27.78%	88.89%
San Luis Potosí	0.00%	10.00%
Sinaloa	138.10%	28.57%
Sonora	74.47%	129.79%
Tabasco	76.19%	100.00%
Tamaulipas	0.94%	61.50%
Tlaxcala	120.69%	431.03%
Veracruz	53.97%	353.97%
Yucatán	33.33%	91.67%

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2016-2018, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnije/2018/>

En el ámbito federal se observan niveles de conclusión ligeramente mejores con respecto a las entidades federativas. De acuerdo con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CNIJF) del INEGI, se reporta que durante el periodo 2015-2017 se iniciaron 3,424 causas penales contra servidores públicos por delitos de corrupción, de las que se concluyeron 3,223 (94% con respecto al

total de causas iniciadas en el periodo). En cambio, para el mismo periodo se reportó la existencia 1,909 causas en proceso (55% con respecto al total de causas iniciadas en los mismos años). Al empatar ambas cifras, es posible estimar que el nivel de rezago total de casos previos al año 2015 fue de alrededor de 1,700 (alrededor de 50% del total de causas iniciadas en el periodo).

Tabla 16. Causas penales iniciadas, concluidas y en proceso en contra de servidores públicos por delitos de corrupción en el ámbito federal, 2015-2017

Causas/año	2015	2016	2017	Total
Causas iniciadas	1,301	1,284	839	3,424
Causas concluidas	1,147	1,212	864	3,223
Causas en proceso	478	542	889	1,909

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal, 2016-2018, disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/328>

Finalmente, del total de causas penales contra servidores públicos concluidas en el ámbito estatal (1,645) en el periodo 2015-2017, 45% (esto es, 732 casos) concluyeron en alguna sentencia: 542 fueron condenatorias y 190 fueron absolutorias. En comparación con el total de carpetas de investigación iniciadas en el mismo periodo (alrededor de 42 mil) se puede estimar que solo 1 de cada 100 averiguaciones que inician las instancias de procuración de justicia por presuntos casos de corrupción concluyen en una sentencia condenatoria. En el ámbito federal, esta tasa fue de alrededor del 15% durante el año 2017 (140 sentencias condenatorias frente a poco más de 900 carpetas iniciadas en dicho año). Con lo anterior, y a falta de mayor evidencia, se pudiera considerar la hipótesis de que además de los rezagos observados, las instancias de procuración e impartición de justicia son poco eficaces en el control de la corrupción en México.

Con respecto al tipo de sentencia impuesta en las causas condenadas, en el ámbito estatal la mitad se relacionó con el delito de ejercicio indebido del servicio público, un cuarto con el delito de cohecho y un sexto con abuso de autoridad. Conviene destacar que del total de sentencias condenatorias impuestas en el ámbito estatal durante el periodo 2015-2017, ninguna se relacionó con los delitos de enriquecimiento ilícito, ejercicio abusivo de funciones o tráfico de influencia. En el ámbito federal, las 140 sentencias condenatorias impuestas durante 2017 se relacionaron fundamentalmente con los delitos de cohecho (40%), peculado (20%), abuso de autoridad (16%) y ejercicio indebido del servicio público (10%). Al igual que en el ámbito estatal, en la federación no se impuso ninguna sentencia condenatoria durante este año relacionada con los delitos de ejercicio abusivo de funciones y tráfico de influencia; y solo cuatro se relacionaron.

Arbitrariedad

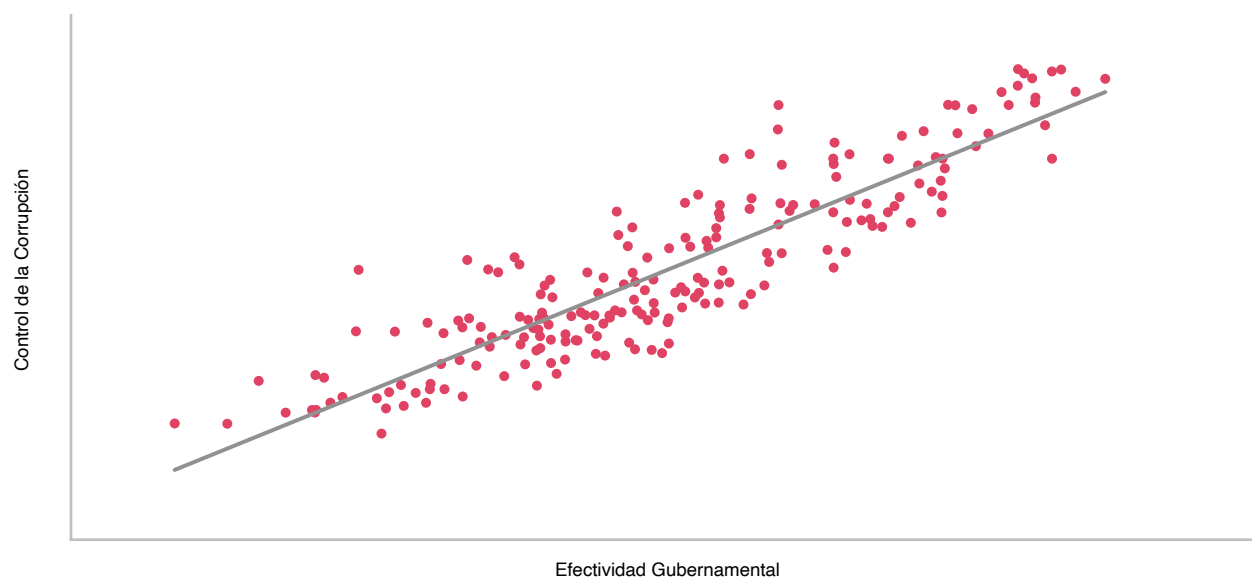
Cualquier país que busque controlar de manera efectiva la corrupción debe contar con estructuras administrativas (organizaciones, procesos y servidores públicos) capaces, profesionales y cuyo actuar se guíe por criterios claros, imparciales, transparentes y justificables sobre bases técnicas. Asimismo, dichas estructuras administrativas deben contar con mecanismos de control y rendición de cuentas oportunos, que permitan vigilar el uso de los recursos públicos, y promuevan esquemas de aprendizaje y de mejora continua.

Con respecto a este punto, los indicadores mundiales de gobernanza del BM confirman -con base en información del año 2017 para 209 naciones- la existencia de una correlación positiva entre las mediciones de efectividad gubernamental y las de control de la corrupción. Esta relación puede apuntar hacia dos posibles explicaciones. En primer

lugar, que la existencia de gobiernos efectivos, profesionales e imparciales incide positivamente en el control de la corrupción al generar condiciones que reducen la ocurrencia de este tipo de hechos; además de que incrementan las posibilidades que las decisiones tomadas desde el gobierno se basen en un criterio de universalidad.

En segundo lugar, la puesta en marcha de otro tipo de medidas que controlen la corrupción (por ejemplo, aquellas orientadas a reducir la impunidad o a incrementar el involucramiento y la vigilancia social) pueden promover cambios y mejoras en las administraciones públicas de manera indirecta (ya sea a través de la presión social o la aplicación de esquemas de vigilancia y rendición de cuentas). En cualquiera de estos dos escenarios, resulta evidente que un control efectivo de la corrupción implica necesariamente el fortalecimiento del servicio y las administraciones públicas.

Gráfica 17. Efectividad gubernamental y control de la corrupción con base en los Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial, 2017



Fuente: Banco Mundial, Indicadores Mundiales de Gobernanza, 2017, disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

En las siguientes páginas se ofrece un diagnóstico general de las condiciones que prevalecen actualmente en México al interior de las instituciones públicas, prestando particular atención a tres temas que se consideran clave: 1) la profesionalización e integridad en el servicio público; 2) la calidad, transparencia y predictibilidad de ciertos procesos de gestión modulares (presupuesto, ejercicio del gasto, planeación, evaluación y contabilidad gubernamental); y 3) la efectividad de los esquemas de auditoría y fiscalización.

Profesionalización e integridad en el servicio público

Un tema que impacta directamente en el control efectivo de la corrupción es el de la profesionalización del servicio público. El argumento que subyace a la relevancia de este tema en el marco de la PNA es bastante directo: en la medida que los servidores públicos actúen bajo estándares de profesionalismo e integridad, las posibilidades de que ellos se conviertan en sujetos activos de hechos de corrupción disminuyen. De igual manera, conforme el mérito se convierte en un valor apreciado al interior de las administraciones públicas, se incrementan las posibilidades de que las decisiones que se tomen respondan a criterios de imparcialidad y universalidad.

En este orden de ideas, en el *Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*, elaborado por la Comunidad PIRC y la RRC se señala que el tema de la profesionalización debe ser concebido como la columna vertebral de cualquier estrategia de combate a la corrupción. Al respecto, los autores de este estudio señalan que la carencia de esquemas y

criterios claros para la profesionalización del servicio público debilita la capacidad de las administraciones públicas, propicia la desviación de objetivos de las instituciones, y abre la puerta para la discrecionalidad y la ocurrencia de actos de corrupción.⁵¹

Con respecto a este punto, un problema que persiste en nuestro país tiene que ver con la inexistencia de un servicio profesional de carrera extendido y homogéneo a escala nacional, que privilegie el mérito y la capacidad técnica como criterios para el reclutamiento y el desarrollo del funcionariado público. En el contexto mexicano, el servicio profesional de carrera es la excepción, más que la regla, y en aquellos ámbitos en los que opera suele enfrentar importantes restricciones, retos y resistencias.

Un primer aspecto que ha limitado el desarrollo de un servicio profesional de carrera en nuestro país se relaciona con la estructura ocupacional de las administraciones públicas a escala nacional. Al respecto, información de los censos de gobierno del INEGI muestra que de los casi 5 millones de servidores públicos que laboraban en las administraciones centrales y paraestatales de los tres niveles de gobierno en el año 2016; alrededor de dos terceras partes (cerca de 3.2 millones) eran servidores públicos de base o sindicalizados. Dada la construcción histórica de la administración pública en México, este conjunto de trabajadores (dedicado fundamentalmente a tareas operativas) escapa a cualquier modelo de profesionalización basado en el mérito, ya que su puesto y su remuneración está ligado a negociaciones de carácter sindical.

51 Comunidad PIRC y Red por la Rendición de Cuentas, *Libro blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*, México, 2019, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/libro-blanco-politica-nacional-anticorrupcion/>

Tabla 17. Distribución de servidores públicos por régimen de contratación en los tres órdenes de gobierno

Ámbito	Año	Base	Confianza	Eventual/ Honorarios	Otro	Total
Federal	2005	1,165,035	378,362	n.d.	n.d.	1,543,397
	2016	1,116,672	317,879	132,830	0	1,567,381
Estatad	2010	1,186,973	295,101	117,171	41,263	1,640,508
	2016	1,730,687	373,345	206,250	97,271	2,407,553
Municipal	2010	269,345	355,364	113,853	31,369	769,931
	2016	345,062	470,023	144,625	47,877	1,007,587
Total	2016	3,192,421	1,161,247	483,705	89,140	4,982,521
Distribución porcentual						
Federal	2016	71.24%	20.28%	8.47%	0.00%	100%
Estatad	2016	73.60%	15.88%	8.77%	1.75%	100%
Municipal	2016	34.25%	46.65%	14.35%	4.75%	100%
Total	2016	64.80%	23.57%	9.82%	1.81%	100%

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno Federal 2017, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México, 2011, disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>

Alrededor de un cuarto del total de servidores públicos en México (poco más 1.1 millones) se encuentran contratados bajo el régimen de confianza (mandos medios y superiores de las administraciones públicas federal, estatal y municipal). Sobre este segmento del servicio público es donde se han concentrado buena parte de las acciones de profesionalización emprendidas en años recientes las cuales, sin embargo, no están fundadas (particularmente a nivel estatal y municipal) en leyes, políticas o programas consistentes que permitan reconocer la aplicación extensiva de un enfoque de profesionalización y mérito en el país.

Al respecto, un análisis realizado por la RRC muestra que solamente 7 entidades federativas en el país cuentan con una Ley de Servicio Profesional de Carrera o similar (de las cuales no se sabe con precisión cuántas se aplican de manera sistemática), mientras que los 25 estados restantes establecen ciertas consideraciones genéricas de profesionalización en reglamentos administrativos. Este dato muestra el bajo interés que ha persistido en el ámbito estatal de modificar esquemas discrecionales -y en muchas ocasiones arbitrarios- de nombramiento, promoción y remoción de servidores públicos de confianza.⁵²

⁵² Red por Rendición de Cuentas, Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública, 2018, disponible en: http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf

Tabla 18. Distribución de entidades federativas según existencia de leyes de servicio profesional o similares

	Ley de Servicio de Carrera o similar	Reglamento
Estados	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Quintana Roo, Veracruz, Zacatecas	Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán
Total	7	25

Retomado de: Red por la Rendición de Cuentas, Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública, 2018, disponible en: http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf

La carencia de legislaciones homogéneas en materia de profesionalización en el ámbito estatal -o su poca aplicación- ha provocado la conformación de estructuras burocráticas poco profesionales, débilmente integradas y, en muchas ocasiones, insuficientes o escasamente planeadas. Al respecto, el estudio *Profesionalización de la función pública*

en los estados de México del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) da cuenta de la situación que guardaba el desarrollo de los servicios civiles en 10 entidades federativas durante el año 2016, con base en 5 criterios: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora.⁵³

Tabla 19. Índice de desarrollo de servicio civil en 10 entidades federativas, 2016

Entidad	Desarrollo Servicio Civil	1. Eficiencia	2. Mérito	3. Consistencia estructural	4. Capacidad funcional	5. Capacidad integradora
Baja California	22	10	20	25	29	25
Campeche	23	25	13	28	21	30
Colima	44	35	53	48	44	40
México	31	30	33	35	30	25
Hidalgo	24	30	0	35	26	30
Jalisco	26	15	20	25	29	40
Oaxaca	17	35	20	13	11	5
Tamaulipas	16	15	20	13	14	20
Tlaxcala	12	15	0	20	19	5
Yucatán	27	20	20	23	27	45
Promedio Estados	24	23	20	27	25	27

Fuente: Mario Sanginés y Luciano Strazza, Profesionalización de la función pública en los estados de México, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7622/Profesionalizacion-de-la-funcion-publica-en-los-estados-de-Mexico.pdf?sequence=1>

⁵³ Mario Sanginés y Luciano Strazza, Profesionalización de la función pública en los estados de México, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7622/Profesionalizacion-de-la-funcion-publica-en-los-estados-de-Mexico.pdf?sequence=1>

Los resultados del análisis del BID muestran que ninguna entidad federativa estudiada alcanzó una calificación mínima aprobatoria (Colima alcanzó la valoración más alta con una calificación de 44 puntos, en una escala de 0 a 100). De igual manera, dicho estudio revela que el criterio con menor nivel de desarrollo en los servicios civiles de las entidades federativas es el de mérito (20 puntos promedio), seguido de los de eficiencia (23 puntos) y capacidad funcional (25 puntos). Más allá de la urgencia que el estudio reconoce de establecer esquemas de reclutamiento, promoción, desarrollo y separación de servidores públicos basados en el mérito en las entidades federativas, esta investigación también identifica una serie de problemáticas a nivel de gestión que pueden tomarse en consideración. Entre los temas más relevantes que se identifican están los siguientes:

1. Se reconoce la inexistencia de políticas de recursos humanos adecuadas en el ámbito estatal que permitan definir con precisión y visión de largo plazo, las necesidades de personal de acuerdo con las responsabilidades de las instituciones y alineadas de los gobiernos (planes estatales y sectoriales). Esta carencia de planeación en materia de recursos humanos provoca crecimientos inexplicables en las estructuras burocráticas locales, desvinculadas de los objetivos y las metas institucionales.
2. Se identifica también la carencia de información e inteligencia mínima para la toma de decisiones relacionada con la dinámica de los recursos humanos en las administraciones públicas. Como se detalla, el nivel de desarrollo informacional de los gobiernos estatales en este tema suele centrarse en temas básicos (como nómina o control de gestión) que se alojan en plataformas incompatibles y poco actualizadas.

3. A pesar de la existencia de manuales y perfiles de puestos en todas las entidades federativas analizadas, destaca la existencia de brechas de calidad, detalle y actualización entre ellas. De acuerdo con el análisis, se reconoce que una constante a nivel estatal es encontrar manuales de organización y perfiles de puestos que no reflejan con fidelidad la estructura real de las dependencias que integran las administraciones públicas estatales.

4. Se destaca la carencia de esquemas adecuados de evaluación del desempeño de los servidores públicos en las entidades federativas analizadas. Más que centrarse en aspectos relacionados con la eficiencia y la productividad del trabajo burocrático, las evaluaciones a servidores públicos suelen centrarse en aspectos formales de cumplimiento normativo, que impide conocer el logro real de resultados.

5. Finalmente, y aunque se reconoce que es el elemento más desarrollado en los servicios profesionales de las entidades federativas, se reconoce la inexistencia de políticas de capacitación en el servicio público, alienadas a la planeación o a programas estructurados de desarrollo profesional. Al respecto, el estudio reconoce la necesidad de vincular la capacitación con políticas de recursos humanos comprensivas que permitan asociar, desde la planeación, brechas y necesidades de formación con los objetivos concretos de las políticas de recursos humanos.⁵⁴

En el ámbito federal, se observa, dada la información disponible, un mayor nivel de desarrollo de los esquemas de profesionalización basados en el mérito, distribuidos en múltiples sistemas dentro de la administración pública federal, los poderes

⁵⁴ En consonancia con estas recomendaciones, y de acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017 del INEGI, al cierre del año 2016 las administraciones públicas estatales registraron 2,210 instituciones. A pesar de la gran cantidad de dependencias y de personal adscrito a ellas, la profesionalización de la función pública aún no ha cobrado la importancia suficiente dentro de los planes y programas de desarrollo institucional. Los mecanismos más utilizados por las instituciones con respecto a este tema se centran en el desarrollo de programas de capacitación (53%) y los procedimientos para el reclutamiento, selección e inducción de personal (35%). Sin embargo, pocas son las instituciones que tienen algún mecanismo para la evaluación del desempeño del personal (22%), y aún menos aquellas que reportan la existencia de algún tipo de servicio civil de carrera (5%).

legislativo y judicial, los órganos autónomos y los tribunales administrativos.⁵⁵ Apesar de esto, el análisis de la información disponible permite identificar importantes barreras que estos sistemas de carrera enfrentan tanto a nivel de cobertura como de eficacia de los esquemas de reclutamiento meritocrático.

Con base en la *Evaluación Número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”* realizada por la ASF en el año 2012, es posible llevar a cabo un análisis general de la situación que guardan los distintos servicios de carrera en el ámbito federal. Dicho análisis permite observar que de los poco más de 1.8 millones de plazas existentes en el orden

federal, solo 133 mil (esto es, alrededor de 7%) fueron susceptibles de ser incorporadas a alguno de los sistemas de carrera. De ellas, solamente 107 mil plazas (81% de las plazas susceptibles; y 6% del total) se adscribieron formalmente a alguno de los servicios profesionales de carrera.

De igual manera, conviene señalar que en todos los casos -salvo en los órganos constitucionales autónomos- los esquemas de profesionalización suelen concentrar su mirada en mandos medios y superiores, dejando fuera de estos sistemas al personal operativo, que suele contar con plazas sindicalizadas o de base.

⁵⁵ De acuerdo con un análisis realizado por la RRC se identificó que en el ámbito federal existen 28 esquemas de servicio profesional de carrera, aplicables a distintos tipos de instituciones y personal.

Tabla 20. Integración de Servicios Profesionales de Carrera en el ámbito federal, 2012

	Plazas Totales	Susceptibles SPC	Porcentaje respecto total	Adscritas SPC	Porcentaje respecto susceptibles	Porcentaje respecto plazas totales
Total	1,800,743	132,961	7%	107,440	81%	6%
1. Superior	5,522	2,559	46%	1,739	68%	31%
2. Medio	118,167	66,804	57%	57,402	86%	49%
3. Operativo	1,677,054	63,598	4%	48,299	76%	3%
Poder Ejecutivo	1,725,549	105,799	6%	82,051	78%	5%
1. Superior	3,134	1,154	37%	479	42%	15%
2. Medio	95,936	52,276	54%	43,448	83%	45%
3. Operativo	1,626,479	52,369	3%	38,124	73%	2%
Poder Legislativo	5,654	273	5%	250	92%	4%
1. Superior	98	30	31%	18	60%	18%
2. Medio	808	243	30%	232	95%	29%
3. Operativo	4,748	0	0%	0	n.a.	0%
Poder Judicial	40,964	10,814	26%	10,535	97%	26%
1. Superior	1,970	1,375	70%	1,224	89%	62%
2. Medio	14,123	9,439	67%	9,293	98%	66%
3. Operativo	24,871	0	0%	0	n.a.	0%
Autónomos	24,826	15,584	63%	14,121	91%	57%
1. Superior	109	0	0%	0	n.a.	0%
2. Medio	6,017	4,474	74%	4,064	91%	68%
3. Operativo	18,700	11,110	59%	10,057	91%	54%
Tribunales Adm.	3,750	491	13%	483	98%	13%
1. Superior	211	0	0%	0	n.a.	0%
2. Medio	1,283	372	29%	365	98%	28%
3. Operativo	2,256	119	5%	118	99%	5%

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2016-2018, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpje/2018/>

En el ámbito del ejecutivo federal es posible apreciar que, salvo algunas excepciones, los esquemas de reclutamiento basados en el mérito tienden a enfocarse en mandos medios (jefe de departamento, subdirector y director). Con independencia de que el personal operativo suele escapar de esta clase de sistemas, se reconoce también una importante brecha para la incorporación de mandos superiores.

Como puede apreciarse en la siguiente tabla, de los poco más de 3,100 mandos superiores reportados

en el ejecutivo federal, solo 37% fueron susceptibles de ser incorporados al servicio profesional de carrera para el año 2012, y solo 15% (esto es, 479) se incorporaron efectivamente a alguno de estos sistemas. Conviene advertir que más del 90% de los mandos superiores adscritos a algún esquema de profesionalización en el ejecutivo federal lo hicieron en Sistema Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (262), en el Servicio Exterior Mexicano (93) o en el Servicio Profesional de Carrera Policial (94).

Tabla 21. Integración de Servicios Profesionales de Carrera en el ejecutivo federal, 2012

		Plazas Totales	Susceptibles SPC	Porcentaje respecto total	Adscritas SPC	Porcentaje respecto susceptibles	Porcentaje respecto plazas totales
Total	Total	1,725,549	105,799	6%	82,051	78%	5%
	1. Superior	3,134	1,154	37%	479	42%	15%
	2. Medio	95,936	52,276	54%	34,448	66%	36%
	3. Operativos	1,626,479	52,369	3%	38,124	73%	2%
SPC-APF	Total	367,799	42,085	11%	29,767	71%	8%
	1. Superior	1,014	747	74%	262	35%	26%
	2. Medio	27,873	27,805	100%	19,672	71%	71%
	3. Operativos	338,912	13,533	4%	9,833	73%	3%
SEM-SRE	Total	3,807	1,430	38%	1,133	79%	30%
	1. Superior	214	144	67%	93	65%	43%
	2. Medio	1,555	968	62%	835	86%	54%
	3. Operativos	2,038	318	16%	205	64%	10%
SFC-SAT	Total	35,071	0	0%	1,580	n.a.	5%
	1. Superior	177	0	0%	0	n.a.	0%
	2. Medio	7,987	0	0%	672	n.a.	8%
	3. Operativos	26,907	0	0%	908	n.a.	3%
SCPJF-PGR	Total	25,958	10,965	42%	6,728	61%	26%
	1. Superior	198	21	11%	5	24%	3%
	2. Medio	5,055	120	2%	53	44%	1%
	3. Operativos	20,715	10,824	52%	6,670	62%	32%

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Evaluación número 230: servicios de carrera en el Estado federal, 2012, disponible en: <https://docplayer.es/22896144-Evaluacion-numero-230-servicios-de-carrera-en-el-estado-federal.html>

		Plazas Totales	Susceptibles SPC	Porcentaje respecto total	Adscritas SPC	Porcentaje respecto susceptibles	Porcentaje respecto plazas totales
SPCP-PF	Total	40,744	40,744	100%	37,979	93%	93%
	1. Superior	143	143	100%	94	66%	66%
	2. Medio	20,573	20,573	100%	20,573	100%	100%
	3. Operativos	20,028	20,028	100%	17,312	86%	86%
SPA-PA	Total	2,659	1,833	69%	1,777	97%	67%
	1. Superior	13	11	85%	10	91%	77%
	2. Medio	456	448	98%	425	95%	93%
	3. Operativos	2,190	1,374	63%	1,342	98%	61%
SDP- CENAM	Total	313	292	93%	298	102%	95%
	1. Superior	1	0	0%	0	n.a.	0%
	2. Medio	226	206	91%	219	106%	97%
	3. Operativos	86	86	100%	79	92%	92%
SP-IMTA	Total	403	252	63%	250	99%	62%
	1. Superior	1	0	0%	0	n.a.	0%
	2. Medio	317	250	79%	250	100%	79%
	3. Operativos	85	2	2%	0	0%	0%
SPC-CDI	Total	2,387	2,385	100%	318	13%	13%
	1. Superior	13	11	85%	0	0%	0%
	2. Medio	360	360	100%	318	88%	88%
	3. Operativos	2,014	2,014	100%	0	0%	0%
SPDP-IMSS	Total	416,080	5,314	1%	1,850	35%	0%
	1. Superior	101	65	64%	4	6%	4%
	2. Medio	2,631	1,059	40%	71	7%	3%
	3. Operativos	413,348	4,190	1%	1,775	42%	0%
SPC-CPTM	Total	185	139	75%	130	94%	70%
	1. Superior	4	0	0%	0	n.a.	0%
	2. Medio	139	139	100%	130	94%	94%
	3. Operativos	42	0	0%	0	n.a.	0%
Otros	Total	829,692	0	0%	0	n.a.	0%
	1. Superior	1,228	0	0%	0	n.a.	0%
	2. Medio	28,429	0	0%	0	n.a.	0%
	3. Operativos	800,035	0	0%	0	n.a.	0%

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Evaluación número 230: servicios de carrera en el Estado federal, 2012, disponible en: <https://docplayer.es/22896144-Evaluacion-numero-230-servicios-de-carrera-en-el-estado-federal.html>

Aunado a lo anterior, conviene señalar que la existencia de servicios profesionales de carrera no implica, necesariamente, el reclutamiento de servidores públicos con base en el mérito. De acuerdo con información de la SFP, entre enero de 2012 y julio de 2017 se realizaron poco más de 32 mil concursos de ingreso al SPC en la APF, de los cuales cerca de 25% (esto es, cerca de 8 mil) fueron declarados desiertos. Más importante aún, estas cifras muestran que en poco más de 19 mil casos se utilizó la regla de excepción que permite la contratación temporal de servidores públicos sin necesidad de que la dependencia se sujete al procedimiento de reclutamiento y selección meritocrático (artículo 34 de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera).

Como diversos estudios han advertido, la utilización excesiva del artículo 34 de la LFSPC vulnera la base del sistema, ya que abre la puerta para la contratación temporal de personas conocidas -y que no necesariamente cuentan con los méritos necesarios- pero que, una vez incorporados a la institución, pueden aprovechar su posición para ganar los concursos de selección una vez concluidos los periodos temporales de contratación. Sobre este punto, conviene destacar la recomendación hecha en el marco de la Quinta Ronda del MESICIC, en el sentido de establecer criterios claros, justificables y razonables sobre la utilización del criterio de excepción para la contratación temporal de servidores públicos al amparo del artículo 34 de la ley en comento.

Tabla 22. Balance de concursos de ingreso en el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, 2012-2017

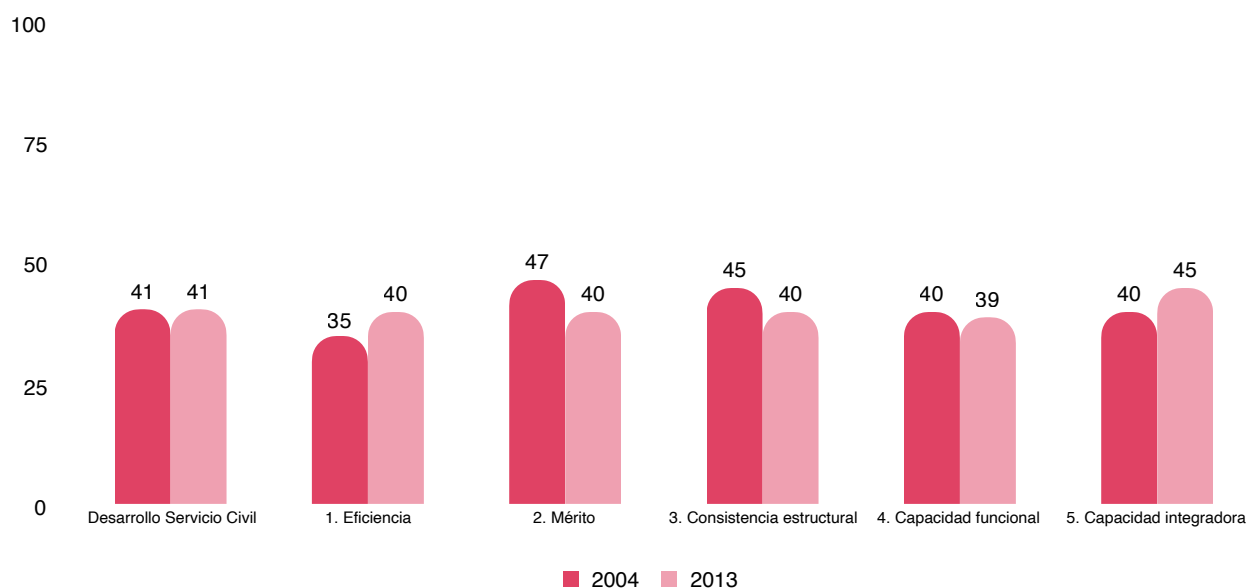
	2012	2013	2014	2015	2016	2017a	Total
Concursos	6,808	5,853	7,451	6,113	3,172	2,984	32,381
1. Con ganador	4,887	4,204	5,439	4,428	2,350	1,696	23,004
2. Desiertos	1,823	1,590	1,982	1,567	615	387	7,964
3. Cancelados	98	59	25	91	19	2	294
4. En proceso	-	-	5	27	187	899	1,118
Ocupación temporal (art. 34)	3,201	4,433	4,653	3,141	1,964	1,777	19,169
Porcentaje ocupación art. 34 respecto a ganadores	66%	105%	86%	71%	84%	105%	59%

Adaptado de: Red por la Rendición de Cuentas, Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública, disponible en: http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf
a/Cifras a julio de 2017.

Dada la situación hasta aquí relatada con respecto a los sistemas de profesionalización con base en el mérito en el ámbito federal, no extrañan las calificaciones otorgadas al SPC-APF en el estudio *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México* del BID. En dicho estudio se ofrece una comparación del desempeño del SPC-APF tanto en el año 2004 como en el año 2013. En ambas

mediciones, el servicio de carrera obtuvo una calificación reprobatoria de 41 puntos (en una escala entre cero y cien). En la comparación entre ambos periodos se reconocen mejoras significativas en los criterios de eficiencia y de capacidad integradora del sistema; aunque también se identifican retrocesos importantes en los criterios de mérito y consistencia estructural.

Gráfica 18. Índice de desarrollo de servicio civil en el ámbito federal, 2004-2013



Fuente: Luciano Strazza, *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México*, Banco Interamericana de Desarrollo, 2014, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6620/ICS%20TN%20Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina-M%C3%A9xico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Derivado de dicho estudio, es posible identificar algunas recomendaciones puntuales que, a nivel de gestión, pueden fortalecer el desarrollo en el mediano plazo del SPC. Entre las recomendaciones más importantes que propone el BID se encuentran:

1. Al igual que en las entidades federativas, se reconoce la necesidad de desarrollar políticas y modelos de gestión de recursos humanos con visión de mediano plazo; y vinculadas con la planeación nacional y los ciclos presupuestarios.

2. En sintonía con lo comentado anteriormente, se alerta sobre el uso excesivo de la regla de excepción para la contratación temporal de servidores públicos (artículo 34 de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera), lo cual abre la puerta a posibles contrataciones con sesgo discriminatorio e inequitativas.

3. Se reconoce también cierta pérdida de capacidad directiva en la conducción de la estrategia de profesionalización, sobre todo a raíz de una reforma realizada a finales de la década del año 2000 que redujo la capacidad rectora del sistema a la SFP.

4. Asimismo, se insiste sobre la necesidad de fortalecer las estrategias desarrolladas en todos los subsistemas que integran el SPC-APF, y no solo en el de ingreso. Como destacan los autores, en el caso de este servicio civil resulta crucial profundizar las estrategias de evaluación del desempeño de los servidores públicos, así como las acciones realizadas en el subsistema de desarrollo profesional.

5. Por último, y aunque el mismo documento reconoce la dificultad de emprender un cambio de este tipo, se sugiere desarrollar acciones que -de manera gradual- incorporen elementos de profesionalización en el segmento de empleados de base.

De igual forma, las distorsiones que se pueden generar en los sistemas de carrera como resultado del uso sistemático de excepciones puede desencadenar resultados perversos, generando así riesgos de corrupción. Al respecto, y como destaca el estudio *El déficit meritocrático, Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación* de Julio Ríos Figueroa y MCCI, las debilidades institucionales y de operación del sistema de carrera judicial (y que se relacionan con aspectos de cobertura y competencia limitada para el ingreso) han generado incentivos perversos al interior del Poder Judicial, que han propiciado la ocupación de plazas, en principio de carrera, por amigos y familiares de funcionarios que ya forman parte de la institución. Con lo anterior, e incluso en escenarios en donde formalmente operan servicios de carrera, su implementación puede resultar ineficaz e incluso contraproducente en el control de la corrupción.⁵⁶

Dadas las problemáticas que se enfrentan en nuestro país en materia de profesionalización del servicio público, no extraña observar también las dificultades institucionales para incorporar valores de integridad

en las administraciones públicas que permitan prevenir y disuadir hechos de corrupción, como el conflicto de interés. Al respecto, en el *Reporte de Integridad Global 2011 de Global Integrity*, México obtiene una calificación reprobatoria (59 puntos de 100 posibles) en lo que respecta a la existencia de controles y salvaguardas para evitar el conflicto de interés. Esta publicación reconoce ciertos avances en el ámbito del ejecutivo federal (62 puntos de 100 posibles), aunque destaca los retos que se enfrentan en los poderes legislativo (52 puntos de 100) y judicial (46 puntos de 100).

En un orden similar de ideas, el *Estudio de la OCDE sobre integridad en México* reconoce la necesidad, como parte de un conjunto integrado y alineado de políticas anticorrupción, de adecuar los esquemas existentes de promoción de la integridad en las instituciones públicas -particularmente, en el ámbito federal-, promoviendo un cambio del actual modelo sancionatorio a otro que promueva la socialización de valores asociados con la integridad en el servicio público desde un enfoque preventivo.⁵⁷

En el mismo estudio de la OCDE se menciona que a pesar de la existencia de códigos de ética, de conducta y las reglas de integridad para la APF, aún es necesario destacar y hacer promoción de valores fundamentales del servicio público para que, con base en éstos, los funcionarios públicos tengan claro conocimiento sobre las conductas indebidas, el comportamiento que se espera en el servicio público, así como un plan de gestión de riesgos de conflicto de intereses y hechos asociados a la corrupción.

En este sentido, los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI), conformados por miembros de las mismas instituciones públicas, han sido de suma utilidad para la promoción de acciones de integridad en las instituciones de la APF. Sin embargo, a pesar de que se encuentran instalados

⁵⁶ Julio Ríos Figueroa, *El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad*, 2018, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1gZcaQPIDQDLjSXjLIS9rRbpy-R4dAIR/view>

⁵⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre integridad en México. Aspectos Clave*, 2017, disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>

en la mayor parte de las dependencias y entidades, el estudio de la OCDE ya citado menciona que las tareas que realizan en el Comité son adicionales al cargo, empleo o comisión de los servidores públicos, por lo que los recursos y las capacidades técnicas y de conocimiento relacionadas con las políticas de integridad terminan siendo insuficientes. Por lo anterior, la OCDE recomienda dedicar los recursos y capacidades necesarias para implementar efectivamente las políticas de integridad. Ello incluye, como ejemplo, personal permanente y totalmente capacitado para llevar a cabo las acciones necesarias en materia de prevención de la corrupción y promoción de la integridad pública.

En suma, se concluye que los esquemas de promoción de la integridad en el servicio público no deben ser concebidos de forma desarticulada, sino como parte de una estrategia integral que tenga como propósitos fundamentales, primero, fortalecer los procesos de planeación en materia de recursos humanos, segundo, asegurar el incremento gradual en la cobertura y en la aplicación de esquemas de profesionalización basados en el mérito en las administraciones públicas de todo el país y, tercero, socializar una serie de valores públicos relevantes que -en refuerzo con los mecanismos de mérito- prevengan la comisión de actos de corrupción por parte de servidores públicos.

Procesos institucionales

Aunado a la profesionalización, la articulación de administraciones públicas imparciales requiere de la existencia y aplicación efectiva de procesos de gestión claros, transparentes y justificables, en aspectos clave como la planeación, la integración presupuestal, el ejercicio del gasto y la evaluación. La situación opuesta puede generar riesgos de corrupción, ya que la opacidad y la ambigüedad abren la puerta para un uso excesivo de la discrecionalidad burocrática que, en contextos de baja profesionalización, pueden conducir a la arbitrariedad.

Sobre esta base, en el *Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*, se establece que la corrupción es un fenómeno que deriva directamente de la discrecionalidad inherente a los procesos institucionales existentes en la administración pública, misma que puede propiciar la desviación de las funciones asignadas, en detrimento de los objetivos de naturaleza pública.⁵⁸

Desafortunadamente, la evidencia disponible para el caso mexicano da cuenta de una situación en la que procesos medulares de las administraciones públicas de los tres ámbitos de gobierno suelen funcionar bajo lógicas ambiguas y poco predecibles, así como en contextos de alta opacidad. Al respecto, debe reconocerse el importante trabajo de investigación y análisis de evidencia realizado desde las organizaciones de la sociedad civil y la academia en este tema, lo cual ha permitido identificar de manera preliminar algunos elementos críticos que deben ser considerados como parte de la propuesta de PNA. A continuación, se presentan los resultados de algunas investigaciones realizadas desde la sociedad civil que dan cuenta de este escenario en temas relacionados con la integración presupuestal y el ejercicio del gasto público; así como con la planeación y ejecución de programas sociales.

Como destaca la RRC en el documento ya citado, el manejo del presupuesto en México (esto es, su integración y su ejercicio) en los tres ámbitos de gobierno suele realizarse en un ambiente de poca claridad y discrecionalidad. De acuerdo con este colectivo, si bien se han llevado a cabo importantes reformas en la materia en los últimos años, los avances que se han logrado a la fecha son mínimos.⁵⁹

Una primera área de riesgo que debe tomarse en consideración se encuentra en el proceso de integración, aprobación y modificación del presupuesto. Al respecto, conviene destacar el estudio *Descifrando la caja negra del gasto de México*

⁵⁸ Comunidad PIRC y Red por la Rendición de Cuentas, *Libro blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*, México, 2019. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/libro-blanco-politica-nacional-anticorrupcion/>

⁵⁹ Red de Rendición de Cuentas, *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*, 2018.

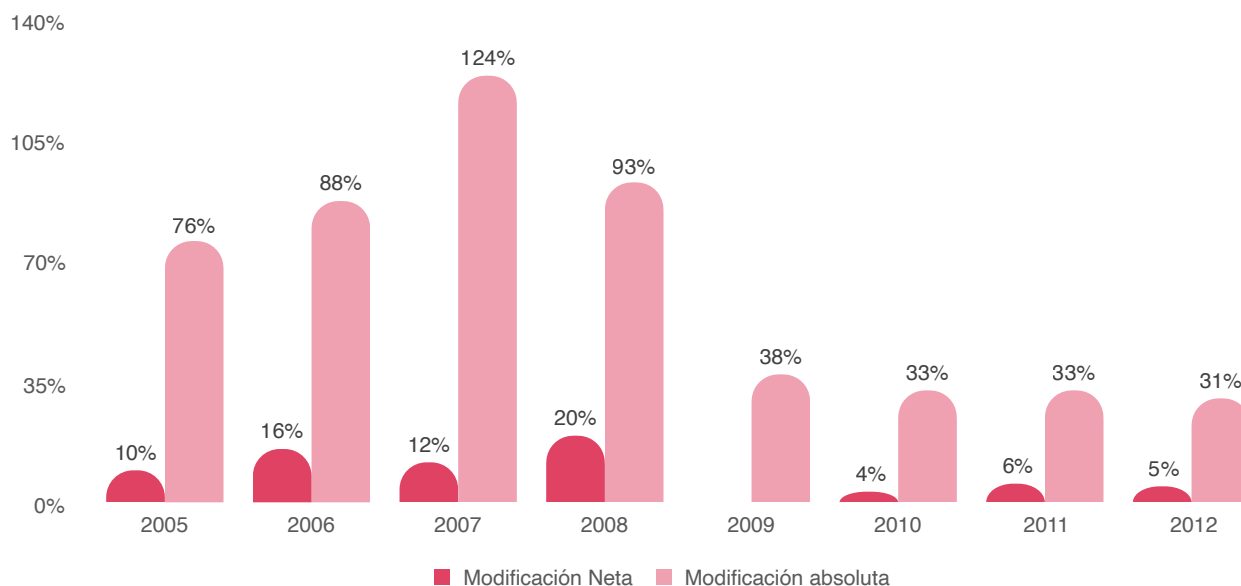
Evalúa, en el que se identifican una serie de prácticas poco claras y discrecionales con respecto al manejo presupuestal en el ámbito federal durante el periodo 2005-2012, entre las que destacan:⁶⁰

1. Un ejercicio anual de recursos presupuestales mayor, en alrededor de 8% (o 260 mil millones de pesos promedio) en comparación al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.
2. Modificaciones presupuestales absolutas (que suman las ampliaciones y recortes totales aplicados en diversos ramos) que ascendieron en promedio a 600 mil millones de pesos anuales.
3. Prácticas sistemáticas de adecuaciones durante el ejercicio presupuestal en diversos ramos y dependencias, sin que existan justificaciones claras de necesidad o desempeño. Al respecto,

destacan los ramos de Aportaciones de la Seguridad Social, y Previsiones Salariales y Económicas como las áreas del gobierno en donde se realizaron las mayores adecuaciones.⁶¹

4. Durante el periodo de estudio, se identifica también la existencia sistemática de ingresos excedentes, o extraordinarios, que durante el periodo de estudio significaron alrededor de 8% de los ingresos totales estimados.
5. Relacionado con el punto anterior, esta investigación identifica que no existe claridad y transparencia con respecto al destino que tuvieron los ingresos excedentes, más allá de que su asignación no implicó un proceso de discusión y aprobación legislativa.

Gráfica 19. Evolución de las modificaciones al presupuesto de egresos aprobado del gobierno federal (porcentaje del total), 2005-2012



Fuente: México Evalúa, Descifrando la caja negra del gasto, México Evalúa, 2014, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA-CAJANEGRA-VF.pdf>

⁶⁰ Mariana Campos, *Descifrando la caja negra del gasto*, México Evalúa, 2014, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA-CAJANEGRA-VF.pdf>

⁶¹ Al respecto, en la misma investigación de México Evalúa también se señala que los recursos se asignan fuera de la discusión entre Poderes; se asignan a proyectos que todavía no han sido diseñados, y a su vez, se asignan a programas sin tomar en cuenta los resultados y proyectos ya existentes.

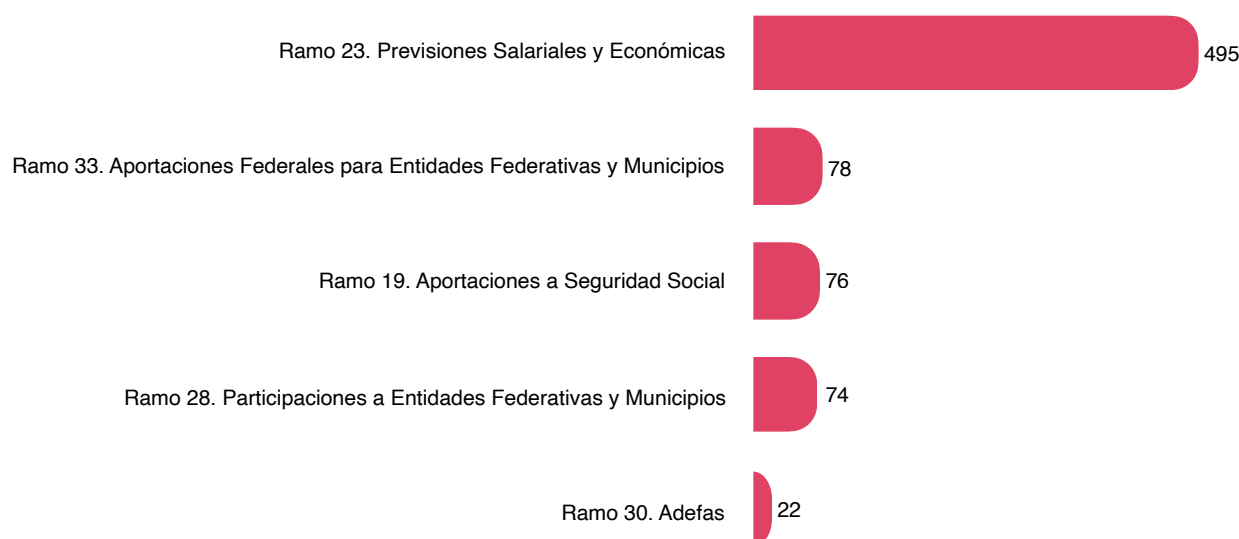
Como resultado de este trabajo, los investigadores de México Evalúa, reconocen la necesidad de ordenar y de brindar mayor transparencia y rendición de cuentas a un proceso de integración y ejercicio presupuestal en el ámbito federal que, dada la evidencia disponible, parece ocurrir en un ambiente de ambigüedad y opacidad.⁶²

De igual manera, en el estudio *Arquitectura del Ramo 23* de la misma organización se analizan los riesgos de opacidad y arbitrariedad que pueden existir durante el ejercicio del gasto federal a través del Ramo General 23 “*previsiones salariales y económicas*”. De acuerdo con los autores de este estudio, el riesgo de arbitrariedad en el ejercicio del gasto es particularmente sensible en este ámbito ya que, a diferencia de otros Ramos como el 33, su

ejercicio y modificación no se encuentra regulado por ninguna legislación. Como consecuencia de esto la autoridad cuenta con amplios márgenes de discrecionalidad para su distribución y ejercicio.⁶³

Si bien la intención de este ramo general pudiera ser positiva, contar con fondos de reserva no etiquetados para atender contingencias, pudiera abrir espacios para la arbitrariedad. En esta investigación se destaca que los alcances del Ramo 23 no se limitan a la administración de recursos extrapresupuestarios que sirvan de contención ante la ocurrencia de contingencias o el aseguramiento del balance presupuestario; sino que dentro de este rubro se incluyen programas -sin reglas claras-, entre los que se encuentran esquemas de subsidios y transferencias a entidades federativas y municipios.

Gráfica 20. Sobregasto del gobierno federal en ramos generales seleccionados, miles de millones de pesos (acumulado 2013-2017)



Fuente: Mariana Campos, Alejandro García y Lilian Ruiz, *Arquitectura del Ramo 23*, México Evalúa, 2018, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/02/27/arquitectura-del-ramo-23/>

⁶² Para más información acerca de la discrecionalidad en el proceso de la planeación y ejecución del presupuesto, véase: Luis Carlos Ugalde, *La negociación política del presupuesto 1997-2018*, 2018, disponible en: <http://www.integralia.com.mx/content/publicaciones/050/libro%20NPP.pdf>

⁶³ Mariana Campos, Alejandro García y Liliana Ruiz, *Arquitectura del Ramo 23*, México Evalúa, 2018, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/02/27/arquitectura-del-ramo-23/>

De hecho, en esta investigación se destaca que cerca del 80% del sobregasto observado en esta partida -que en el periodo 2013-2017 ascendió a 495 mil millones de pesos- se ejerció a través de tres programas de subsidios a entidades federativas y municipios: el Fondo para el Fortalecimiento Financiero, Programas Regionales y Contingencias Económicas. La falta de reglas de operación (o de criterios administrativos mínimos) que permitan evaluar la lógica de distribución de recursos genera suspicacias con respecto a la posibilidad del uso arbitrario y político de este gasto. Aunado a este hecho, en este trabajo se alerta sobre el ejercicio irregular de los recursos transferidos a través de este Ramo a las entidades federativas ya que, de acuerdo con estimaciones realizadas a partir de las cuentas públicas para los años 2012 a 2016, del total de transferencias realizadas por esta vía no se logró comprobar el uso de alrededor de 6 mil millones de pesos, además de que se estimó un posible daño al erario de cerca de 8 mil millones de pesos adicionales.

Sobre esta base, y al igual que el análisis general del proceso presupuestario, los autores de esta investigación señalan la urgente necesidad de generar criterios y procedimientos claros, transparentes, entendibles y alienados a una lógica de planeación que justifiquen la distribución de esta clase de recursos.

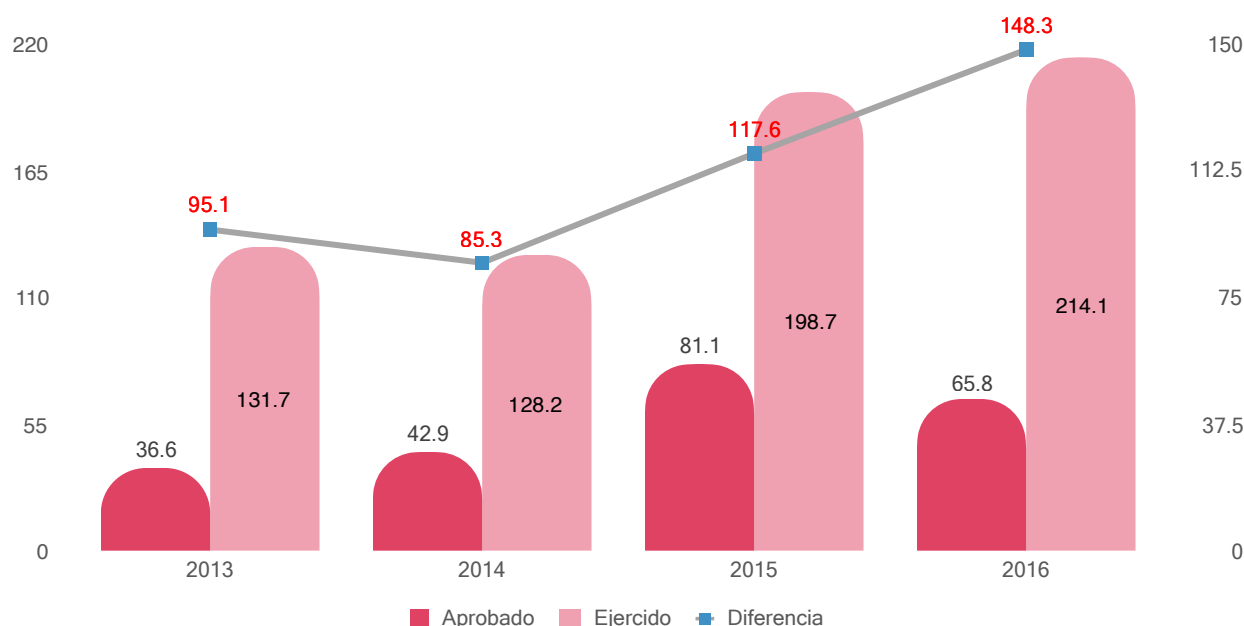
En un orden similar de ideas, el estudio *Fideicomisos en México: el arte de desaparecer dinero público* de Fundar realiza un análisis detallado del funcionamiento de los fideicomisos públicos en México, y concluyen que esta clase de mecanismos

funcionan bajo esquemas de opacidad y discrecionalidad. De acuerdo con esta investigación, de los 374 fideicomisos registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y que administran recursos que ascienden a alrededor de 835 mil millones de pesos:⁶⁴

- Solo 19 fideicomisos (esto es, 5%) cuentan con estructuras internas de vigilancia y control, mientras que los restantes se constituyen como contratos financieros. El 92% de los recursos ejercidos a través de fideicomisos -alrededor de 772 mil millones de pesos- se ejercen a través de fideicomisos sin estructura, lo cual incrementa los riesgos de opacidad y discrecionalidad.
- En términos generales, solo es posible conocer información agregada acerca de los fideicomisos en documentos como el Presupuesto de Egresos de la Federación y la cuenta pública. Sin embargo, estos datos son insuficientes para conocer con precisión el desempeño de estos instrumentos. Más importante aún, cerca de un tercio del total de los fideicomisos (123) están constituidos con la banca privada, por lo que están sujetos al secreto fiduciario y a la confidencialidad de las operaciones.
- De acuerdo con el análisis realizado, se reconoce que los fideicomisos son instrumentos en los que los mecanismos formales de rendición de cuentas no operan a cabalidad. A partir del análisis de diversos casos, en este estudio se identifica un bajo nivel de atención de las recomendaciones realizadas por la ASF a estas entidades.

⁶⁴ Fundar. Centro de Investigación y Análisis, *Fideicomisos en México: el arte de desaparecer dinero público*, 2018, disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/FideicomisosEnMexico.pdf>

Gráfica 21. Transferencias del gobierno federal a fideicomisos 2013-2016



Fuente: Fundar, Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público, 2018, disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/FideicomisosEnMexico.pdf>

Con base en las conclusiones y hallazgos de este estudio, los investigadores de Fundar reconocen la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los fideicomisos; además de establecer criterios claros y justificables que permitan identificar con precisión la constitución, operación y resultados de los fideicomisos en México.

Esta situación de ambigüedad y riesgos de arbitrariedad también parece verse reflejada en la planeación y la ejecución de programas públicos en el ámbito federal. Al respecto, destaca el *Índice del Desempeño de los Programas Públicos* elaborado por Gestión Social y Cooperación (GESOC). Dicho instrumento tiene como propósito fundamental, desde su creación en el año 2012, valorar y comunicar el desempeño de los programas sociales federales, a partir de tres dimensiones básicas: calidad de diseño del programa, capacidad mostrada por el programa

para cumplir sus metas y nivel de cobertura de la población potencialmente beneficiaria. Con base en estos criterios, los investigadores de GESOC clasifican los programas sociales federales en 6 categorías, que van desde programas que muestran niveles óptimos de desempeño, hasta aquellos de los cuales no se puede conocer información mínima sobre cobertura y cumplimiento de meta.⁶⁵

Los principales resultados que se han generado mediante esta herramienta durante los últimos años son los siguientes:

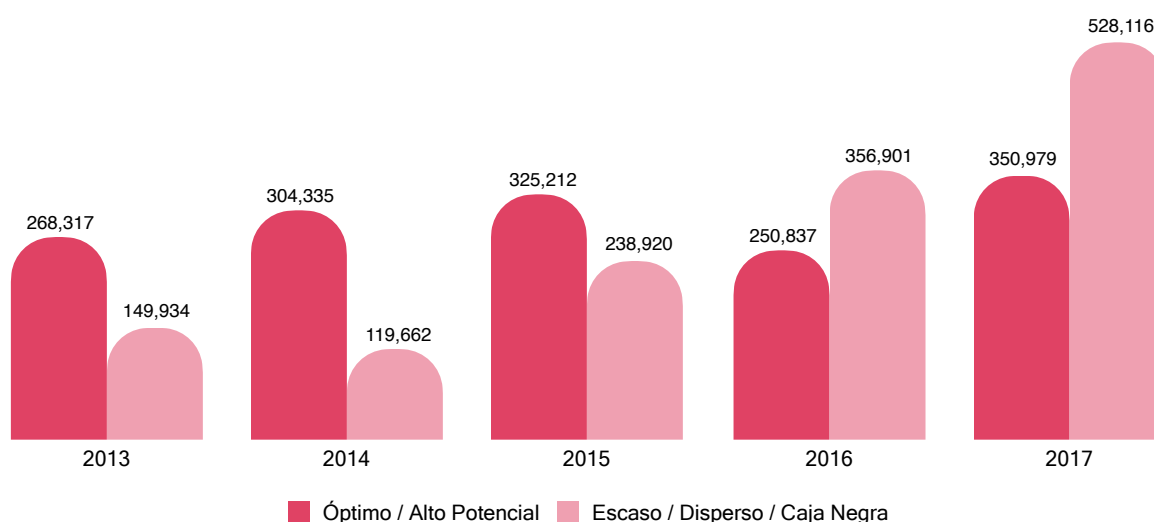
1. Anualmente, un porcentaje relativamente pequeño de programas -que oscila entre el 5% y el 10% del universo observado- presenta un nivel de desempeño óptimo, esto es, muestran un diseño adecuado, un cumplimiento de metas oportuno y una atención suficiente de su población potencial.

⁶⁵ Gestión Social y Cooperación, A.C. *Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales*, 2018, disponible en: <http://www.indep.gesoc.org.mx/calificacion>

2. En contraste, un alto porcentaje de los programas analizados -que por año ronda entre 60% y 75% del total- se clasifican como programas con desempeño escaso, con una estrategia de intervención dispersa o, en el peor de los escenarios, sin información que permita valorar de forma adecuada su diseño y desempeño.

3. Si bien es cierto que los programas que se encuentran en la 'caja negra' (esto es, sin información) ha tendido a disminuir con el paso de los años, la evidencia generada por GESOC apunta a que no hay una mejora significativa en los procesos gubernamentales de diseño, ejecución y seguimiento de los programas públicos.

Gráfica 22. Presupuesto de los programas sociales federales, por categoría del Índice de Desempeño de los Programas Públicos



Fuente: Actualizada con base en Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, El fracaso. Reporte especial sobre los resultados del gobierno de México frente al hambre y la pobreza, 2018, disponible en:

<http://www.cohesionsocial.mx/objetivos-y-causas/frente-a-pobreza-y-desigualdad/nuestras-propuestas/el-fracaso>

En un orden similar de ideas, el estudio *Hacia una Política Social Integral* elaborado por el CIDE, Acción Ciudadana frente a la Pobreza y OXFAM revela una alta fragmentación de la política social en México, la cual se encuentra integrada por una gran cantidad de programas públicos débilmente articulados entre sí (solo en el ámbito federal, este estudio contabiliza 150), en muchas ocasiones con objetivos, esquemas de intervención y poblaciones objetivo empalmados. Aunado a lo anterior, se encontraron importantes debilidades de los procesos de planeación y ejecución

de la política social ya que, a pesar de la gran cantidad de programas en operación, no se logra atender con efectividad a toda la población objetivo. Naturalmente, esta debilidad de los programas sociales a nivel de diseño y ejecución general puede generar posteriormente riesgos de arbitrariedad al momento de operarse.⁶⁶

La opacidad y ambigüedad de procesos institucionales clave en materia presupuestal y de planeación puede observarse también en el ámbito estatal. Una

⁶⁶ Guillermo Cejudo, *Hacia una Política Social Integral*, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza; CIDE y OXFAM, 2018, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Po%CC%81liticaSocial.pdf>

herramienta que nos permite analizar esta situación es el *Índice de Información Presupuestal Estatal 2017* del IMCO. En dicho estudio se analiza la disponibilidad y calidad de la información presupuestal publicada por las entidades federativas del país, así como el grado de cumplimiento con lo dispuesto en la legislación en materia de contabilidad gubernamental.⁶⁷

Derivado del análisis realizado se encontró que la información presupuestal publicada por las entidades federativas alcanza una calificación promedio de cumplimiento -con base en la metodología propuesta por el IMCO- de 83 puntos, en una escala de cero a cien. Conviene destacar que en esta investigación 16 entidades federativas obtuvieron una calificación superior a 85 puntos, y solamente 2 entidades resultaron reprobadas.

A pesar de que estos resultados pudieran indicar un buen desempeño de las entidades federativas con respecto a la primera medición de este índice en 2008, los investigadores del IMCO identifican algunas problemáticas comunes, que pudieran abrir espacios de riesgo para la opacidad y la arbitrariedad. Entre ellas destacan las siguientes:

1. Aún existen brechas de publicación de información desagregada relacionada con asignaciones a asociaciones público-privadas, así como a partidos políticos.
2. De igual manera, se identifican brechas en alrededor de la mitad de las entidades federativas del país en la publicación de la información presupuestal a través de las clasificaciones por objeto de gasto, programática y por fuentes de financiamiento.

3. Por último, también se identifican retos en la publicación de información sobre deuda pública desglosada, particularmente por instrumento de contratación, y por las tasas y el periodo contratado.

Como complemento a este instrumento, el IMCO comenzó a publicar recientemente el *Índice de Información del Ejercicio del Gasto* que tiene como propósito fundamental analizar la disponibilidad y calidad de la información financiera publicada por las entidades federativas, prestando particular atención al cumplimiento a los estándares de contabilidad gubernamental, así como al análisis de las diferencias entre los montos presupuestales asignados y los efectivamente ejercidos.⁶⁸

Al respecto, y a diferencia del índice de información presupuestal, los investigadores del IMCO identifican que en materia de ejercicio del gasto existe un bajo porcentaje de información disponible, comparable y en datos abiertos que permita realizar un análisis sistemático en todas las entidades federativas del país. Como consecuencia de ello, la calificación obtenida por las entidades federativas en el *Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2018* fue de 58.7 puntos, en una escala de cero a cien. Debe señalarse que solo tres entidades federativas (Campeche, Querétaro y Puebla) observaron un alto nivel de cumplimiento, mientras que 15 entidades federativas obtuvieron calificaciones reprobatorias.

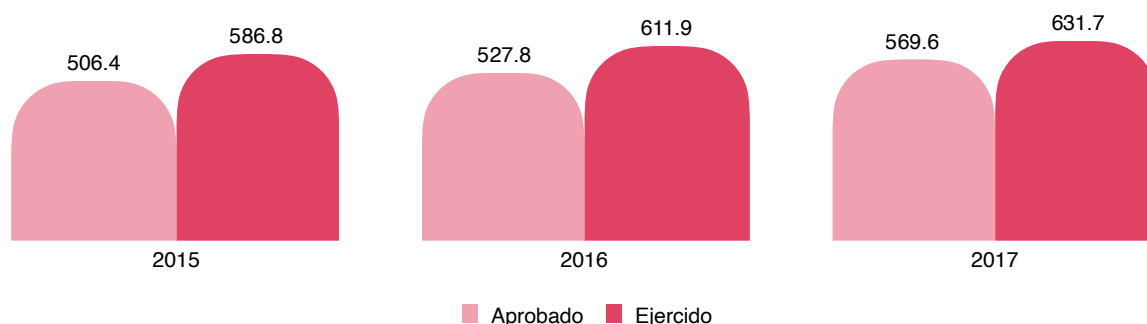
Entre los principales hallazgos que destacan como parte de este estudio, y que se relacionan con la posible existencia de espacios de opacidad y arbitrariedad, se encuentran los siguientes:

⁶⁷ Instituto Mexicano para la Competitividad, *Índice de Información Presupuestal Estatal, 2017*, disponible en: <https://imco.org.mx/temas/indice-informacion-presupuestal-estatal-2017/>

⁶⁸ Instituto Mexicano para la Competitividad, *Índice de Información del Ejercicio del Gasto, 2018*, disponible en: <https://imco.org.mx/uncategorized/indice-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2018/>

1. Se reconoce la existencia de importantes deficiencias y brechas en la publicación de información relacionada con el gasto público, lo cual impide un análisis sistemático y comparado de este tema a escala nacional.
 2. Solo un tercio de las entidades federativas del país publican información financiera completa en los plazos establecidos.
 3. Se identifica que, de forma general, las entidades federativas publican de manera deficiente los informes presupuestarios (estados analíticos de ingreso, endeudamiento neto e informes de ejecución por las distintas clasificaciones del gasto).
 4. De igual forma, los autores de este estudio reconocen que el tema donde se observan las mayores brechas a nivel estatales en la publicación de los informes de avance programático. Este aspecto resulta particularmente relevante, ya que a través de estos documentos es posible conocer el grado de avance en la ejecución de los programas presupuestarios de las entidades federativas.
- Por último, este análisis identifica -tal y como lo hace en el ámbito federal México Evalúa- la existencia de prácticas en los estados sobre variaciones entre el gasto ejercido y el aprobado en rubros administrativos (servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y publicidad oficial). Al respecto, los investigadores del IMCO alertan sobre la existencia de potenciales riesgos de arbitrariedad en este proceso de adecuación del gasto durante su ejercicio ya que, como se observó a nivel federal, no existen criterios claros ni mecanismos específicos de rendición de cuentas que permitan vigilar con oportunidad estas modificaciones.⁶⁹

Gráfica 23. Transferencias del gobierno federal a fideicomisos 2013-2016 (miles de millones de pesos)



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de Información del Ejercicio del Gasto, 2018, disponible en: <https://imco.org.mx/uncategorized/indice-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2018/>

⁶⁹ Para mayor referencia sobre la planeación y ejercicio del gasto en el ámbito municipal, véase: Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., *Índice de Información presupuestal municipal*, 2017.

Con base en los hallazgos identificados en este estudio, los investigadores del IMCO proponen reducir los márgenes de interpretación poco claros con relación a la publicación de información del gasto, así como con relación a las modificaciones realizadas durante la ejecución del presupuesto. En concordancia a lo observado en el ámbito federal, aquí se reconoce la necesidad de fortalecer los esquemas de monitoreo y rendición de cuentas horizontal, que permitan una supervisión y un control efectivo del gasto público de los ejecutivos estatales.⁷⁰

Por último, en materia de planeación y ejecución de programas sociales en el ámbito estatal conviene considerar el *Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social* elaborado por GESOC. Dicho índice tiene como propósito esencial generar evidencia que permita identificar las capacidades institucionales de los gobiernos estatales para el diseño, implementación y evaluación de la política social. Sobre esta base, esta investigación analiza las capacidades estatales en cuatro dimensiones clave: planeación programático-presupuestal, gestión

eficiente de programas y acciones de desarrollo social, monitoreo y evaluación de la política social, y desarrollo social abierto y participación ciudadana.⁷¹ Con base en la metodología aplicada por GESOC, se identificó que las entidades federativas del país lograron alcanzar una calificación de 59.8 puntos, en una escala de cero a cien. Ahora bien, resulta importante destacar que de 31 entidades federativas evaluadas en la edición 2018 de este índice, solo 10 obtuvieron una calificación aprobatoria de las cuales 3 se ubicaron en un nivel de desarrollo óptimo de capacidades.

Al analizar cada uno de los criterios contenidos en el estudio, se reconocen los principales retos que se enfrentan en el ámbito estatal para que el desarrollo de la política social se centre, primero, en el ámbito de la gestión eficiente (desarrollo de políticas con base en evidencia, alineación de los programas a la planeación estatal, identificación de duplicidades y poblaciones objetivos) y, segundo, en el de la participación ciudadana (dimensión en la que se identifican las calificaciones más bajas para todas las categorías de desarrollo de capacidades).

Tabla 23. Calificación promedio por categoría en el Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social

Categoría	Entidades	Planeación	Gestión	Evaluación	Participación	IDES
Óptimo	3	89.37%	85.96%	81.75%	70.62%	84.07
Intermedio	7	72.17%	59.82%	64.81%	51.20%	64.70
Básico	18	64.21%	36.60%	62.74%	46.29%	55.18
Bajo	3	56.51%	17.05%	60.08%	18.64%	45.56
Promedio	31	67.70%	44.73%	64.79%	47.08%	58.90

Fuente: Gestión Social y Cooperación, Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, 2018, disponible en: <http://www.ides.gesoc.org.mx/resultados-entidad-federativa.html>

⁷⁰ Otra de las referencias acerca de la apertura, publicidad y transparencia de información relacionada al presupuesto en las entidades federativas se puede encontrar en el *Diagnóstico de Parlamento Abierto 2017*. De acuerdo con el Diagnóstico, un parlamento abierto elimina la opacidad en el uso, gestión y destino de los recursos públicos. Al respecto, se encuentra que en cuanto al componente de "Información presupuestal y administrativa" de las entidades federativas, las variables de información con menor porcentaje de cumplimiento son las relacionadas con información sobre presupuesto, comités y comisiones. Para mayor detalle, véase: Alianza para el Parlamento Abierto, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, 2017*, disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/> Información Presupuestal Estatal, 2017, disponible en: <https://imco.org.mx/temas/indice-informacion-presupuestal-estatal-2017/>

⁷¹ Gestión Social y Cooperación, *Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, 2018*, disponible en: <http://www.ides.gesoc.org.mx/resultados-entidad-federativa.html>

Algunos hallazgos adicionales que pueden subrayarse derivado del análisis de 1,370 programas sociales en esta investigación se enumeran a continuación:

1. 391 programas (28.5% del total analizado) cuentan con presupuesto aprobado claramente identificable en los Presupuestos de Egresos Estatales.
2. Solo 137 programas han sido sometidos a evaluación de diseño, 71 a evaluaciones de ejecución de procesos y solo 24 a evaluaciones de resultados.
3. 45% de los programas analizados cuentan con reglas de operación, mientras que 40% con padrones de beneficiarios.

Derivado de esto, los autores de esta investigación proponen una serie de recomendaciones centradas, fundamentalmente, en el desarrollo de procesos institucionales que fortalezcan las capacidades de planeación, programación y uso de evidencia en el ámbito del desarrollo social. De igual forma, y como se ha reiterado en casi todos los estudios presentados en esta sección, los investigadores de GESOC abogan por el fortalecimiento de los esquemas de transparencia y rendición de cuentas, en donde se limiten los riesgos de opacidad y arbitrariedad que pueden ocurrir en políticas sociales estatales diseñadas e implementadas bajo criterios poco claros y ambiguos.

Lo anterior se relaciona con evidencia generada a través del estudio ya citado (*Hacia una Política Social Integral*). De acuerdo con esta investigación, y con base en información del CONEVAL, en el ámbito estatal se cuenta con 2,528 programas y acciones de desarrollo registrados, mientras que a nivel municipal existen 3,811 acciones de este tipo.⁷²

El problema con este tipo de programas en los ámbitos estatal y municipal surge cuando desde su diseño no

se identifican con claridad potenciales duplicidades (o áreas no atendidas por otros programas) que permitan articular de manera armónica programas sociales. Por el contrario, lo que parece ocurrir es la creación de programas sin un sentido claro de necesidad y bajo criterios ambiguos, que terminan por empalmarse con otras estrategias u orientarse a segmentos de población muy limitados (con los riesgos asociados que esto puede tener de arbitrariedad en la entrega de beneficios).

Como ejemplo de esta situación, esta investigación señala -con base en información de CONEVAL- que existen 58 programas (de los tres niveles de gobierno) que son prácticamente idénticos. De igual forma, se menciona que, con referencia a la entrega de pensiones a adultos mayores, coexisten 2 programas federales (Pensión para Adultos Mayores y Prospera), 13 programas estatales y 11 acciones de alcance municipal.

Esta ambigüedad y falta de coherencia en la integración de la política social en todo el país, naturalmente, dan amplio margen para la arbitrariedad y la corrupción: acciones sin reglas de operación, sin criterios claros para la entrega de beneficios y que se empalman con otras estrategias. Si a esto se agrega que -a pesar de los empalmes- las acciones de desarrollo social no llegan a todos los beneficiarios potenciales y se generan mayores condiciones para el clientelismo y el uso político de recursos públicos.

Con base en la evidencia recabada, en este estudio se proponen recomendaciones orientadas hacia el fortalecimiento del diseño programático de las acciones sociales (uso de evidencia, identificación precisa de poblaciones), el fortalecimiento de la coordinación intersectorial e intergubernamental (que evite duplicidades, y promueva sinergias entre ámbitos de gobierno), las capacidades de planeación de las administraciones públicas

⁷² Guillermo Cejudo, *Hacia una Política Social Integral, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza*; CIDE; Oxfam; 2018, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Po%CC%81ticaSocial.pdf>

(centradas en problemas y no en la inercia), así como de las mismas acciones sociales para que se centre en el ejercicio pleno de los derechos de las personas durante el ciclo de vida.

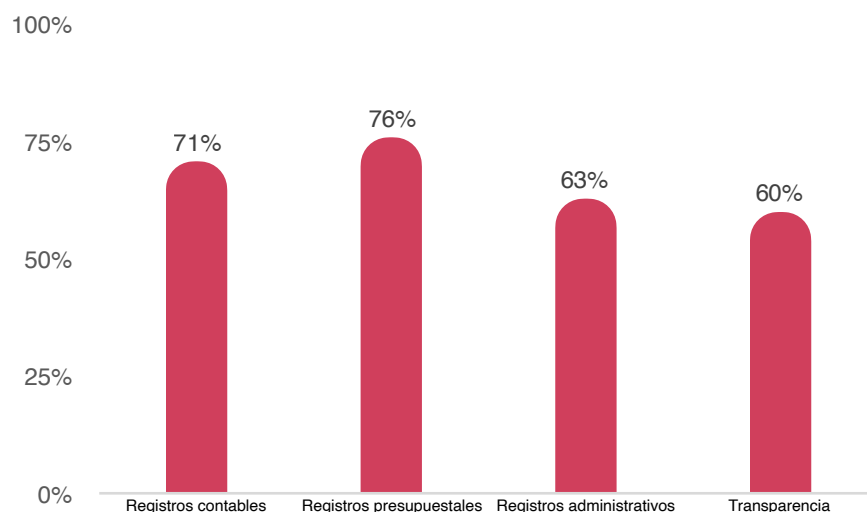
Un último tema que resulta relevante analizar en esta dimensión es el de la contabilidad gubernamental. De acuerdo con el reporte *Fuiste Tú? Un Estudio sobre dónde y cómo se “pierde” el dinero público*, tan solo para el año 2016, la ASF detectó 2,563 casos de posibles irregularidades en el uso de recursos públicos, que equivalen a un daño a la hacienda pública por 95.57 mil millones de pesos. Uno de los instrumentos normativos que ayuda a limitar la arbitrariedad en el uso de los recursos públicos en los estados y los municipios es la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

Dicha normativa establece cuatro grandes acciones en la materia: la armonización contable gubernamental; la obligatoriedad en el cumplimiento de la homologación de criterios, principios y reglas para que en todos los ámbitos de gobierno se produzca, contabilice, publicite y rindan cuentas de la información de las finanzas gubernamentales; la creación de un Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC); y el establecimiento de sanciones a los servidores públicos que no cumplan dicha normatividad. Contar con información oportuna, abierta, completa y estandarizada sobre las finanzas públicas no solo permite que las instancias de control interno puedan conocer y dar un mejor seguimiento al desempeño financiero de la administración, también facilita que las autoridades de fiscalización puedan detectar oportunamente posibles hechos de corrupción relacionados con la captación, recaudación, manejo y ejecución de los recursos públicos.

A pesar de que ha transcurrido al menos una década desde la puesta en marcha de la LGCG, en el año 2013 hubo una reforma a la misma que establece los principios, mecanismos y obligaciones bajo los cuales los entes públicos de los distintos ámbitos de gobierno deben publicar su información financiera. Estos principios se establecen en el Título Quinto “De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera” el cual, como se mencionó, estipula aspectos básicos sobre la publicación de información financiera por parte de los entes públicos en temas relacionados con la Ley de Ingresos; Proyecto de Presupuesto de Egresos; información relativa a la evaluación del desempeño de los programas y políticas públicas; la cuenta pública; así como el ejercicio y destino de los recursos federales por parte de las entidades federativas y los municipios, y en los distintos entes públicos.

En el agregado, la puesta en marcha de la LGCG y su respectiva reforma, son de suma importancia en un contexto en el cual el 40% de los recursos públicos son ejercidos por los gobiernos estatales. Al respecto, aún existen muchos retos para la plena implementación de la LGCG, y su respectivo Título Quinto, que generan vacíos de información relevante para poder evaluar y conocer a detalle el estado de las finanzas públicas de los distintos órdenes y poderes de gobierno sobre aspectos clave. En este sentido, las evaluaciones que hace la CONAC respecto al proceso de implementación de la LGCG, en lo particular a la armonización contable, detallan que el promedio nacional de cumplimiento de la armonización contable es de 67.4% (cuarta evaluación para el año 2018), siendo el rubro de “Transparencia” el apartado evaluado con el menor nivel de cumplimiento.

Gráfica 24. Cumplimiento medio nacional de la armonización contable en México

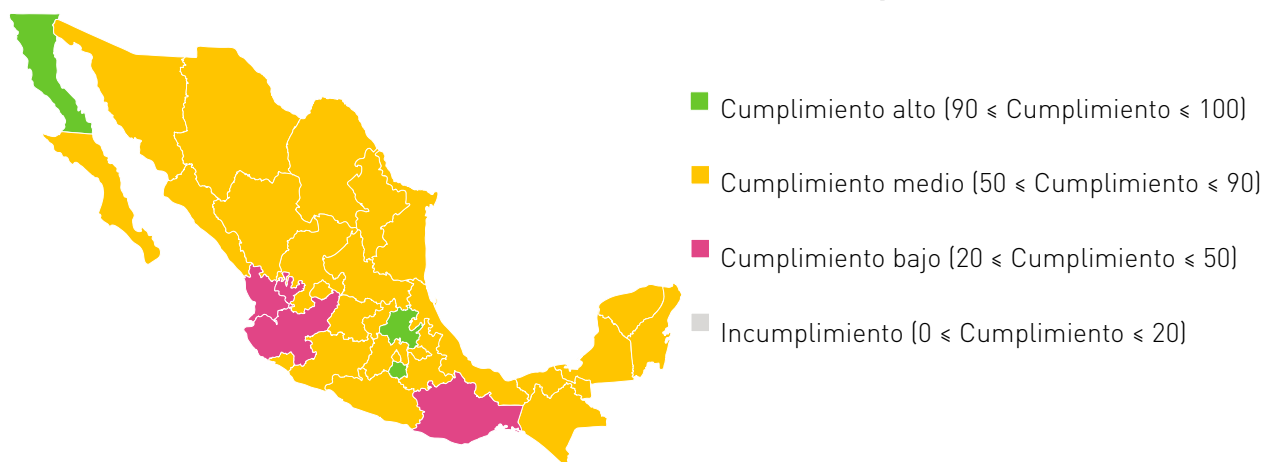


Consejo Nacional de Armonización Contable, Evaluaciones de la Armonización Contable, 2018, disponible en: <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

En el siguiente mapa, es posible apreciar el cumplimiento por entidad federativa de los apartados evaluados en materia de armonización contable de la CONAC. Hidalgo, Baja California y la Ciudad de México, son las entidades federativas en las cuales se presenta un alto grado de avance. Por el contrario, los estados de Chiapas, Jalisco y Nayarit son los estados con menor desarrollo de armonización contable. En general, el 81% de las

entidades federativas cuentan con un cumplimiento medio de avance en materia de armonización contable. De acuerdo con la CONAC, si bien hay avances en materia de armonización contable, aún quedan retos pendientes para mejorar la calidad de la información; lograr la cobertura total de los entes públicos, así como la obtención de los datos para la toma de decisiones.

Ilustración 3. Evaluaciones de la armonización contable por entidad federativa

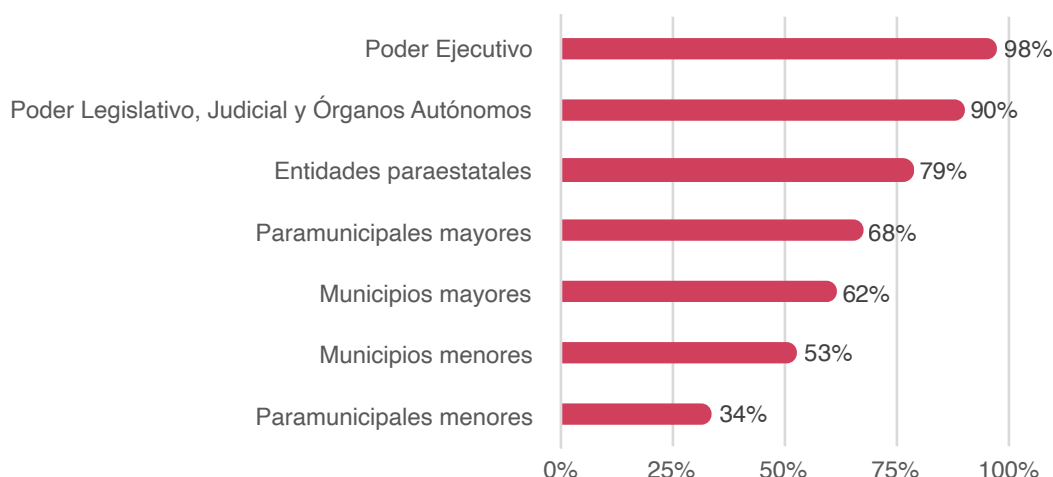


Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable, Evaluaciones de la Armonización Contable, 2018, disponible en: <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

En este orden de ideas, el Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2017 del IMCO señala que la información financiera se encuentra dispersa, no está actualizada y se presenta en formatos heterogéneos que no permiten su comparabilidad a través del tiempo o respecto a otras entidades federativas. Por otro lado, el Índice menciona que la información financiera referente a los poderes ejecutivos de los estados no cumple con lo establecido en la LGCG. Por último, añaden la necesidad de contar con controles de calidad de la información financiera que se reporta.

Referente a los retos ya mencionados, en los entes públicos municipales se presentan áreas de oportunidad en las cuales deben iniciarse a la brevedad las tareas necesarias para la armonización contable ya que, a diferencia de los entes públicos estatales, presentan calificaciones por debajo del 62%. En la siguiente gráfica se puede observar la distribución de la calificación general promedio por tipo de ente público, de acuerdo con la cuarta evaluación para el año 2018 de la CONAC.

Gráfica 25. Calificación general promedio por tipo de ente público



Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable, Evaluación de la Armonización Contable, 2018 Cuarto Periodo, 2018, disponible en: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/4_2018/00_Rep_4_2018.pdf

Ahora bien, adicionalmente al problema de la transparencia y reporte de información contable oportuna, de acuerdo con México Evalúa en *Descifrando la caja negra del gasto* las prácticas contables entre la Federación y las entidades federativas todavía no se encuentran suficientemente armonizadas a pesar de la aprobación de la LGCG. En el marco de varios fondos del gasto federalizado, las autoridades locales han llegado a subejercer hasta más del 40% de su presupuesto aprobado sin que

esto se registre en la contabilidad de la Federación, lo que impide, como se mencionaba, conocer el destino final de los recursos públicos ejercidos.

Los retos ya mencionados en la materia pueden deberse a diversos factores, no obstante, organismos internacionales y estudios de otras instancias públicas y sociedad civil señalan que deben generarse procesos de creación de capacidades para mejorar y homologar la contabilidad. En este sentido, en

la publicación *El Sistema Nacional de Fiscalización de México* de la OCDE, se señala que, tal y como lo marca la normatividad, deben asignarse recursos específicos para la capacitación y profesionalización de las unidades administrativas responsables de la contabilidad gubernamental, así como para modernizar las tecnologías de la información y las herramientas informáticas necesarias para reportar y publicar la información contable.⁷³

Auditoría y fiscalización

Un control efectivo de la corrupción requiere, necesariamente, de instituciones y esquemas robustos de fiscalización, auditoría y rendición de cuentas. Por medio de estas funciones es posible realizar un seguimiento y una vigilancia escrupulosa del uso de los recursos públicos, detectar potenciales irregularidades y, en su caso, llamar a procesos de justificación a los responsables del ejercicio del gasto. Más allá de esta función de control o cumplimiento financiero, las labores de fiscalización y auditoría tienen también el potencial de analizar, con base en metodologías estandarizadas, la orientación a resultados de los programas públicos y la efectividad del gasto público ejercido.

En el contexto mexicano, estas tareas cobran especial relevancia en materia de combate a la corrupción ya que, en la misma LGSNA, se establece la creación del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) que se define como “el conjunto de mecanismos

interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información”.⁷⁴

El SNF integra en un mismo espacio de coordinación a las instancias de control externo (Auditoría Superior de la Federación y entidades de fiscalización superior locales) y de control interno (Secretaría de la Función Pública y contralorías locales), con los propósitos esenciales de, primero, diseñar políticas integrales en la materia y, segundo, establecer las bases de coordinación que permitan la instrumentación de mecanismos de intercambio, sistematización, actualización y utilización de la información en la materia.

Este proceso de coordinación no es tema menor si se considera que, con base en datos de los censos de gobierno del INEGI, se estima que solo en 2016 se realizaron poco más de 25 mil auditorías o revisiones por parte de los órganos de fiscalización (auditorías, contralorías u órganos similares), tan solo a los poderes ejecutivos. Asimismo, y derivado de estas auditorías y revisiones realizadas, se generaron recomendaciones para poco más de 12 mil unidades administrativas de todo el país.

⁷³ Aunado a este tema, no debe olvidarse también lo relativo al proceso de armonización legislativa en materia de archivos y gestión documental, que implicará retos similares a los de la armonización contable. Conforme artículo Cuarto Transitorio de la Ley General de Archivos, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con esa Ley dentro de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la misma; por lo que el próximo 15 de junio del 2020, se cumplirá el plazo previsto en la legislación. En este sentido, la política nacional de archivos y gestión documental, se deberá sujetarse y armonizarse a las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

⁷⁴ Ley General del SNA.

Tabla 24. Auditorías o revisiones realizadas por órganos de fiscalización gubernamental a las administraciones públicas de los tres niveles de gobierno, cuenta pública 2016

Instancia de fiscalización	Cantidad de auditorías o revisiones	Unidades administrativas observadas
Federal		
Auditoría Superior de la Federación*	546	178
Secretaría de la Función Pública	3,483	417
Subtotal	4,029	595
Estatat		
Auditoría Superior de la Federación*	632	32
Órgano de Fiscalización del Estado	749	420
Secretaría de la Contraloría Estatal	7,299	2,562
Secretaría de la Función Pública Federal	830	637
Otro	13	8
Subtotal	9,523	3,659
Municipal		
Auditoría Superior de la Federación*	687	343
Contraloría Interna Municipal	7,568	2,823
Órgano de Fiscalización del Estado	2,471	3,438
Secretaría de la Contraloría Estatal	909	788
Secretaría de la Función Pública Federal	265	379
Otro	265	307
Subtotal	12,165	8,078
TOTAL	25,717	12,332

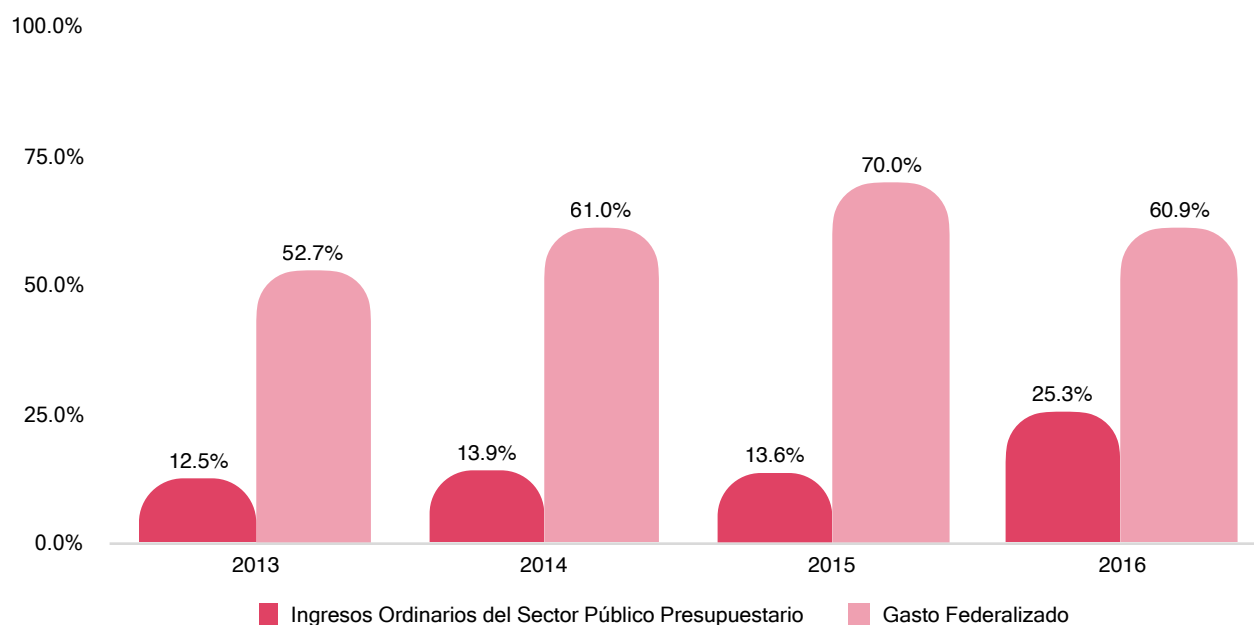
Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2017.

* Los datos correspondientes a la Auditoría Superior de la Federación fueron obtenidos del Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2016, 2017; y para el caso del nivel federal incluyen revisiones al Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Órganos Autónomos e Instituciones Públicas de Educación Superior.

Igualmente, y solo para dimensionar los montos de los recursos revisados a partir de los procesos de auditoría, en el estudio *Panorama de la fiscalización superior en México 2016* se reconoce que los procesos de auditoría y revisión realizados por la ASF han establecido un universo de fiscalización que ascendió, en 2016, a poco más de 25% de los ingresos ordinarios del sector público presupuestario.

Respecto al gasto federalizado se observa un incremento en la muestra auditada que, para 2016, alcanzó 61% del total. Resulta interesante observar que ha habido una tendencia de crecimiento en la fiscalización de los ingresos ordinarios del sector público presupuestario mientras que la fiscalización del gasto federalizado parece mantenerse constante exceptuando el año 2015 como se muestra a continuación.

Gráfica 26. Muestra auditada con respecto al gasto total fiscalizable del sector público presupuestario y del gasto federalizado, cuentas públicas 2013-2016



Fuente: ASF, Informes generales de cuentas públicas 2013, 2014, 2015 y 2016

Más allá de la generación de información y evidencia, la agenda de fortalecimiento de las funciones de fiscalización y auditoría en México parece estar centrada, por una parte, en la consolidación de un sistema nacional con estándares de actuación, capacidades y recursos homologados y adecuadamente distribuidos en el país que permitan maximizar las labores de auditoría y, por otra, en la generación de una visión estratégica de los procesos de fiscalización que permitan vincular la inteligencia producida con objetivos sustantivos de política pública, o con el desarrollo de prácticas que fortalezcan la gobernanza democrática y la gestión pública en México.

Con respecto al primer punto, la creación misma del SNF y la promulgación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) han generado importantes retos para articular una adecuada coordinación entre la ASF y las entidades de fiscalización de los estados; además de que impone la obligación de asegurar la existencia de pisos mínimos de capacidades, recursos y estándares de actuación. Al respecto, en el *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción* se definen una serie de retos prácticos que perciben las mismas instancias de control interno y externo

de las entidades federativas.⁷⁵ En dicho informe se señala que, por ejemplo:

1. De los 64 integrantes del SNF (incluidas EFS y contralorías), solamente 39 miembros (21 EFS y 18 contralorías) indican la adopción y la utilización de las Normas Profesionales de Auditoría establecidas por el mismo SNF; mientras tanto los integrantes restantes mencionan que la adopción se encuentra en proceso o no ha iniciado. Entre las razones expuestas por los actores con respecto al rezago en la utilización de estas normas profesionales destacan los ajustes en la normatividad local y la necesidad de contar con mayor conocimiento sobre estas normas y su uso.
2. Por otra parte, alrededor de 30% de los integrantes reportaron no contar con sistemas de control interno. Con respecto a este punto, destaca el hecho que 16 EFS reportan esta carencia.
3. En materia de certificación del personal auditor, 45 de los 64 miembros del SNF no cuentan con pruebas de confianza u otro tipo de mecanismos de validación profesional del personal; mientras que la mitad de los integrantes no cuentan con comité de ética, 25 carecen de lineamientos en materia de conflicto de intereses, y 20 no han publicado códigos de conducta.
4. Con respecto al desarrollo de capacidades del personal auditor, un tercio de los integrantes del SNF reportaron no contar con alguna estrategia explícita orientada a fortalecer habilidades y capacidades que permita incrementar el trabajo de auditoría. En este mismo orden de ideas, la mitad de los integrantes del SNF mencionaron que no cuentan con un área especializada de creación y desarrollo de capacidades.
5. Asimismo, 27 integrantes (14 EFS y 13 contralorías) señalaron no contar con indicadores que midan el desempeño institucional.

A pesar de estas debilidades percibidas, los mismos integrantes del SNF reconocen en su mayoría la existencia de fortalezas para el desarrollo del trabajo de fiscalización y auditoría centradas en un marco jurídico robusto, la existencia de capacidades suficientes para la planeación y la ejecución de auditorías, así como para poder ejecutar labores de este tipo con una amplia dispersión geográfica.

Por su parte, organismos internacionales como la OCDE y organizaciones de la sociedad civil como Fundar y México Evalúa alertan que uno de los principales retos que se enfrentan en este tema tiene que ver con la autonomía técnica y de gestión de las EFS, frente a las autoridades en turno. Como destacan estas instituciones, la dotación de autonomía a las entidades de fiscalización en las normatividades estatales es más la excepción que la regla y, como señala México Evalúa en todo caso persiste la posibilidad de que las autoridades sustituyan a los auditores nombrados por otros actores cercanos que obstaculicen el trabajo de auditoría.⁷⁶

Sobre este tema, y con independencia de potenciales reformas legislativas que trascienden el alcance de esta política, se establecen recomendaciones relacionadas con el impulso de lineamientos a través del SNF que establezcan restricciones a los legislativos locales en materia de designaciones (a través de evaluaciones abiertas, procesos de parlamento abierto, etcétera), que permitan incrementar la probabilidad de elegir personal con base en el mérito.

Asimismo, en el estudio *El Sistema Nacional de Fiscalización en México: Fortaleciendo la Rendición de Cuentas para un Buen Gobierno* de la OCDE se proponen un conjunto de recomendaciones puntuales que pudieran fortalecer los márgenes de maniobra de estas instituciones. Las propuestas se centran en: 1) fortalecer la autonomía operativa, a partir de la eliminación de facultades de intervención de

⁷⁵ Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/317072/Informe_SNF_CCSNA_2017.pdf

⁷⁶ OCDE, *El Sistema Nacional de Fiscalización en México: Fortaleciendo la rendición de cuentas para un buen gobierno*, 2017.

los legislativos en las decisiones internas de las auditorías; 2) lograr consolidar un piso mínimo presupuestal que resulte suficiente para la realización de las actividades estratégicas de la institución, 3) garantizar procesos transparentes y abiertos de designación, 4) desarrollar estrategias de información que permitan socializar entre audiencias más amplias los resultados y la utilidad de los ejercicios de auditoría, y 5) crear, o en su caso fortalecer, los esquemas de servicio fiscalizador de carrera.

Con respecto a la profesionalización, esta misma investigación de la OCDE señala que la falta de sistemas de carrera en este ámbito puede propiciar la 'fuga de cerebros' y la pérdida de capacidad en las EFSL. Por ejemplo, el promedio de años en el empleo para el personal auditor en las entidades federativas es de siete años, aunque se observan importantes variaciones entre los estados (casos como Aguascalientes, en donde el promedio de años en el empleo es solo de 2, mientras que en Baja California Sur es de más de 15). Relacionado con este mismo punto, destaca la existencia de importantes diferencias entre las entidades federativas con respecto al porcentaje del personal de las EFSL que son auditores, ya que mientras hay entidades como Guerrero y Estado de México donde menos de 50% de la plantilla laboral son auditores, existen otros casos como Colima donde 90% de su personal cuenta con este tipo de especialización.

En otro orden de ideas, la investigación de la OCDE mencionada en líneas anteriores insiste sobre la importancia que deberá tener para la ASF asumir una posición estratégica -basada en la administración de

riesgos- sobre los objetivos, la cantidad y la metodología de los procesos de revisión realizados. En este sentido, en diversas fuentes consultadas se destaca el reto que la ASF enfrenta derivado de estas atribuciones, y que pudiera implicar trascender la lógica tradicional de auditoría centrada en el cumplimiento financiero, para aplicar una cartera más amplia de enfoques y metodologías que abonen en la identificación de probables casos de corrupción, así como para promover la mejora de la gestión y la adecuación de políticas y programas públicos (por ejemplo, ampliar el énfasis en modelos de auditorías forenses y de desempeño).

En materia de control de la corrupción, por ejemplo, el estudio de la OCDE ya comentado destaca el papel central que puede jugar la ASF a través de los procesos de auditoría que permitan:

1. Centrar la labor de auditoría en aquellas áreas de las instituciones o del gasto público donde se tengan identificados -con base en la evidencia- mayores riesgos de corrupción.
2. Asegurar la correcta aplicación de las políticas de integridad y transparencia al interior de las dependencias públicas.
3. Identificar brechas y problemáticas en la integración de los sistemas de control interno.
4. Ofrecer análisis amplios de revisión de políticas públicas y estrategias de gobierno que permitan observar, por ejemplo, su coherencia, su orientación a resultados, así como la fortaleza de sus procesos de implementación y seguimiento.

Desde esta perspectiva, las funciones de auditoría y fiscalización adquieren un sentido más amplio -que, naturalmente, puede impactar sobre los recursos y las capacidades requeridas por la institución-, orientado a la generación de recomendaciones y propuestas que permitan fortalecer el alcance de las políticas y programas públicos implementados por el ejecutivo federal. Muestra de ello es la reciente publicación por parte de la ASF del documento *Fiscalización de la Agenda 2030 en México*, del cual se derivan recomendaciones aplicables a todas aquellas entidades de la administración federal con responsabilidad en el cumplimiento de alguno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).⁷⁷

Este abanico ampliado de capacidades y atribuciones plantea, por último, un reto importante para lograr comunicar a audiencias más amplias la labor realizada por las instancias de auditoría y fiscalización. En este sentido, la generación de políticas innovadoras de transparencia se vuelve crucial para estas instituciones. Sobre este punto,

conviene reconocer el importante trabajo que ha realizado la ASF durante los últimos años a través del Sistema Público de Consulta de Auditorías, herramienta a través de la cual se puede acceder a todos los resultados de la labor de fiscalización realizada por esta institución del año 2000 a la fecha.

De igual forma, merecen reconocimiento algunos esfuerzos realizados desde la sociedad civil que ha promovido la generación y difusión de información de auditorías a través de plataformas que permiten un acercamiento a esta clase de evidencia de manera simplificada y en lenguaje ciudadano. Tal es el caso del sitio *Fuiste Tú?*, a través del cual es posible conocer el listado de instituciones que cuentan con las mayores y menores brechas de comprobación de recursos auditados.⁷⁸ Soluciones de este tipo pueden servir de inspiración a las instancias de auditoría y fiscalización de todo el país, con el propósito de fortalecer la utilidad social de la información que generan

⁷⁷ ASF, *Fiscalización de la Agenda 2030 en México*, 2018, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Fiscalizacion_de_los_ODS-Version_ejecutiva.pdf

⁷⁸ Véase, <https://www.fuistetu.org/>

Puntos de contacto entre gobierno y sociedad

El cambio de las normas sociales que propician la permanencia de la corrupción hacia otras que promuevan principios de universalismo, imparcialidad e integridad es un proceso gradual, que se refuerza a través de las experiencias cotidianas que tienen ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y empresas en su interacción con las instituciones públicas. Así pues, para garantizar un control efectivo de la corrupción no basta con proponer cambios normativos o de gestión, ni con fortalecer la corresponsabilidad y la participación social. En paralelo a estas medidas resulta fundamental intervenir y adecuar aquellos puntos de contacto en los que gobierno y sociedad interactúan de forma regular, y en los que tanto la dimensión de extorsión (soborno), como de colusión (redes) de la corrupción se manifiestan.

Por mencionar algunos datos sobre la relevancia de este tema en el marco de esta política anticorrupción, conviene recordar que -de acuerdo con cifras de la ENCIG 2017 del INEGI- el costo económico estimado para la población en general como consecuencia de actos de corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos fue de 7,200 millones de pesos, esto es, alrededor de 2,200 pesos por persona afectada. De igual forma -y con base en información de la ENCRIGE 2016 del INEGI- el costo en el que tuvieron que incurrir las empresas como consecuencia de la corrupción se estima en 1,600 millones de pesos, poco más de 12 mil pesos por empresa afectada.

Aunado a lo anterior, es en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad en donde las distintas manifestaciones de la corrupción tienen un mayor efecto pernicioso en la profundización de la desigualdad ya que, por una parte, imponen costos adicionales a las poblaciones vulnerables al momento que buscan acceder a algún bien o servicio público mientras que,

por otra, propician que ciertos grupos económicos accedan a beneficios (por ejemplo, contratos públicos) como resultado de la existencia de redes de corrupción. Con esto en mente, la incidencia efectiva sobre estos puntos de contacto puede, además de propiciar un cambio hacia la imparcialidad, impedir la profundización de brechas de desigualdad generadas como resultado de la misma actuación estatal.

Con esto, el presente eje de la Política Nacional Anticorrupción incorpora un catálogo amplio de puntos de contacto en los que se incluyen, entre otros, aquellos que entabla la ciudadanía al momento de realizar un trámite, solicitar un servicio o acceder a los beneficios de un programa social; aquellos que articulan las empresas al realizar trámites, al participar en procesos de compras y adquisiciones públicas, o al incidir en la adecuación de leyes o en la producción de decisiones públicas. En todo este tipo de interacciones pueden cristalizar distintas formas de corrupción -como el soborno y el cohecho, la colusión o la corrupción en redes, el conflicto de interés, entre otras- de acuerdo con el alcance y naturaleza del punto de contacto. Estos distintos tipos de interacciones empatan con lo señalado por la Comunidad PIRC y la RRC en el *Libro blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*, al momento que se hace referencia a los puntos de contacto (ciudadano - funcionarios de ventanilla), y también en lo que respecta a las redes de corrupción.⁷⁹

Naturalmente, cada tipo de interacción cuenta con complejidades propias y con retos particulares que se deben enfrentar a través de estrategias diferenciadas; sin embargo, la constante en todas ellas deberá ser la misma: asegurar el cumplimiento estricto del principio de imparcialidad en todas las interacciones que reviertan las expectativas sociales con respecto a la utilidad (o la inevitabilidad) de realizar actos de corrupción para acceder a bienes, servicios o programas a los cuales tiene derecho, o al momento participar en procesos de adquisición y cabildeo.

⁷⁹ Comunidad PIRC y Red por la Rendición de Cuentas, *Libro blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*, México, 2019. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/libro-blanco-politica-nacional-anticorrupcion/>

Puntos de contacto gobierno-ciudadanía: trámites, servicios y programas públicos

La mayor cantidad de interacciones entre gobierno y ciudadanía ocurre en tres ámbitos fundamentales: la realización de trámites, la solicitud de servicios y el acceso a programas sociales. Estos ámbitos implican un acercamiento de los ciudadanos con los funcionarios y las instituciones de gobierno encargadas de la distribución de bienes públicos (servicios médicos y educativos, por ejemplo), de la provisión de servicios básicos (alumbrado público y saneamiento, por ejemplo), y de la emisión de actos de autoridad que permiten a ciudadanos y empresas la realización de actividades productivas o personales (emisión de licencias u otro tipo de documentos oficiales).

De acuerdo con cifras de los censos nacionales del INEGI, las administraciones públicas estatales atienden alrededor de 260 millones de trámites o solicitudes de servicios anualmente, mientras que los gobiernos municipales atienden 190 millones. Asimismo, y de acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 del INEGI, en las zonas urbanas con más de 100 mil habitantes la cantidad de trámites realizados se estima en más de 357 millones; siendo los más frecuentes los relacionados con los pagos por servicios de luz y agua, así como la solicitud de atención médica programada en las instituciones públicas de salud.

Dada la naturaleza y frecuencia de los contactos entre autoridades y ciudadanos en este ámbito, la posibilidad de ocurrencia de hechos de corrupción se multiplica. Como ya se comentó, y partiendo de cifras oficiales, solo para 2017 se estima la ocurrencia de alrededor de 14,600 actos de corrupción en trámites y servicios por cada 100 mil habitantes a escala nacional. Esta cifra incrementa a poco más de 47 mil y a cerca de 62 mil, al momento que se le pregunta a la población si algún conocido le refirió la ocurrencia de actos de corrupción en trámites o si ha escuchado que existe corrupción en los trámites que realiza cotidianamente, respectivamente.

La forma usual que asume la corrupción en este ámbito es la del soborno (la solicitud de un pago extraordinario) para la realización del trámite, para recibir el servicio solicitado o para acceder al programa social al que se es elegible. Con base en información de la ENCIG, los puntos de contacto en los que existen mayores riesgos de corrupción son el contacto con autoridades de seguridad pública (infracciones de tránsito, por ejemplo), trámites relacionados con la propiedad o vehículos particulares (licencias de construcción o trámites de tarjeta de circulación, por ejemplo); así como la realización de diligencias ante instancias de procuración e impartición de justicia (ministerios públicos, juzgados y tribunales).

De igual forma, se observa que en la medida en que haya mayor incidencia de actos de corrupción en los puntos de contacto, la percepción de satisfacción general de la población con respecto a dicho trámite tiende a disminuir.

En complemento, los datos generados por el INEGI permiten explorar tres factores adicionales que pudieran explicar, en cierta medida, la incidencia de hechos de corrupción en la realización de trámites: la necesidad de que las personas acudan a oficinas de gobierno (situación que incrementa riesgos de corrupción dado el contacto directo con funcionarios), la existencia de barreras al trámite como filas, cambios de ventanilla o requisitos excesivos (que pueden incrementar los riesgos de corrupción ante el interés de agilizar el trámite) y, finalmente, la presencia de asimetrías de información (hecho que incrementa los riesgos de corrupción, dado el desconocimiento de las personas de los requisitos que se deben cumplir).

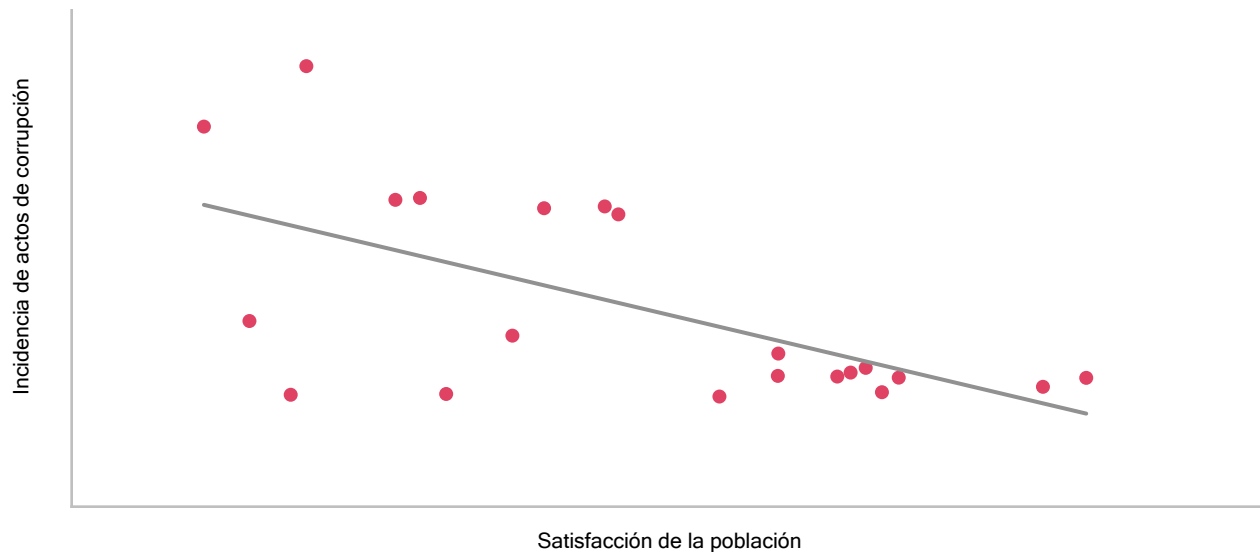
Con base en las cifras reportadas en la ENCIG 2017 del INEGI, se identifica la existencia de una asociación positiva entre los tres factores mencionados (necesidad de acudir a oficinas de gobierno, existencia de barreras al trámite y asimetrías de información) y la incidencia de actos de corrupción. En particular,

Tabla 25. Frecuencia de trámites e incidencia de actos de corrupción, población abierta 2017

	Estimación de Frecuencia		Actos de Corrupción Estimados	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Contacto con autoridades de seguridad pública	n.a.	n.a.	2,498,870	42.28%
Pago ordinario del servicio de luz	103,957,637	29.09%	85,664	1.45%
Pago ordinario del servicio de agua potable	95,141,758	26.62%	123,086	2.08%
Atención médica programada	70,543,603	19.74%	32,005	0.54%
Trámites vehiculares	11,197,581	3.13%	1,367,667	23.14%
Pago de predial	10,432,313	2.92%	51,985	0.88%
Trámites en el Registro Civil	9,964,869	2.79%	196,825	3.33%
Trámites de educación pública	9,846,092	2.75%	119,555	2.02%
Atención médica de urgencia	8,274,654	2.32%	21,895	0.37%
Pago de tenencia o impuesto vehicular	7,640,985	2.14%	189,926	3.21%
Trámites fiscales	6,880,883	1.93%	53,430	0.90%
Llamadas de emergencia a la policía	6,747,141	1.89%	13,706	0.23%
Trámites en juzgados o tribunales	3,774,287	1.06%	157,070	2.66%
Trámites ante el Ministerio Público	2,953,906	0.83%	332,354	5.62%
Créditos de vivienda o programas sociales	1,997,719	0.56%	21,471	0.36%
Trámites del servicio de energía eléctrica	1,920,755	0.54%	76,353	1.29%
Otros pagos, trámites o solicitudes	1,753,139	0.49%	228,914	3.87%
Servicios municipales	1,577,246	0.44%	66,538	1.13%
Trámite de pasaporte	1,279,972	0.36%	29,213	0.49%
Permisos relacionados con la propiedad	670,428	0.19%	132,099	2.24%
Trámites municipales	482,995	0.14%	62,481	1.06%
Trámite para abrir una empresa	366,385	0.10%	48,852	0.83%
Total	357,404,348	100%	5,909,959	100.00%

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2017.

Gráfica 27. Satisfacción de la población con los trámites realizados e incidencia de actos de corrupción, 2017



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

el análisis revela que la presencia de asimetrías de información es el que tiene una mayor relación con la ocurrencia de actos de corrupción. Sobre esta base, el repertorio de medidas que se pueden emplear para reducir los riesgos de corrupción en estos ámbitos se centra, fundamentalmente, en la generación y difusión de información socialmente útil que brinde certeza sobre los requisitos para realizar un trámite (transparencia proactiva), la utilización de herramientas tecnológicas que permita la realización de trámites de forma remota, y la simplificación de este tipo de procesos para disminuir las barreras que enfrentan las personas en su interacción con los funcionarios públicos.

Estas medidas requieren estar acompañadas de esquemas que fortalezcan el control interno de los trámites, y que faciliten la presentación de denuncias por parte de la población en caso de que algún funcionario público solicite un soborno para la realización de algún trámite. Con base en la información aquí presentada, dichas medidas podrían priorizarse en aquellos ámbitos en los que existe una mayor incidencia de actos de corrupción, así como mayores barreras al trámite y asimetrías de información (como es el caso de trámites vehiculares, trámites municipales, permisos relacionados con la propiedad y diligencias ante el Ministerio Público).

Este análisis de satisfacción se aplica en todos aquellos puntos de contacto entre ciudadanos y policías. De acuerdo con información del INEGI, solo 23.8% de la población está satisfecha con el servicio brindado de manera continua y rutinaria por los cuerpos policiales (el más bajo entre todos los analizados por el INEGI); lo cual pudiera

explicarse por el alto porcentaje estimado de actos de corrupción que suceden en cada interacción con la ciudadanía (59.5%). Este hecho, sumado a otros que pudieran distinguir el bajo desempeño de las policías, explica también el muy bajo nivel de confianza que tiene la población en esta institución que solo es de 30.3%.

Tabla 26. Problemas enfrentados por la ciudadanía al momento de realizar un trámite

Tipo de trámite	Acudió a instalaciones	Barreras al trámite	Asimetrías de información	Incidencia corrupción
Pago ordinario del servicio de luz	17.63%	31.77%	8.71%	0.08%
Pago ordinario del servicio de agua potable	55.83%	36.10%	10.12%	0.13%
Pago de predial	82.03%	49.75%	15.68%	0.50%
Pago de tenencia o impuesto vehicular	63.05%	52.09%	17.26%	2.49%
Trámites vehiculares	85.48%	62.30%	22.49%	12.21%
Trámites fiscales	55.01%	36.10%	15.96%	0.78%
Atención médica programada	97.02%	52.22%	18.39%	0.05%
Atención médica de urgencia	98.88%	62.19%	23.31%	0.26%
Trámites de educación pública	85.69%	47.54%	20.63%	1.21%
Trámites en el Registro Civil	82.77%	55.49%	21.43%	1.98%
Servicios municipales	51.25%	30.47%	16.68%	4.22%
Trámites municipales	81.14%	50.61%	25.06%	12.94%
Permisos relacionados con la propiedad	87.64%	58.06%	36.12%	19.70%
Créditos de vivienda o programas sociales	73.75%	54.81%	24.69%	1.07%
Trámites del servicio de energía eléctrica	33.10%	22.97%	11.46%	3.98%
Trámite de pasaporte	95.63%	71.44%	26.28%	2.28%
Trámites ante el Ministerio Público	82.67%	51.45%	27.46%	11.25%
Trámites en juzgados o tribunales	92.93%	50.34%	23.45%	4.16%
Trámite para abrir una empresa	84.28%	56.77%	39.71%	13.33%
Otros pagos, trámites o solicitudes	69.39%	45.17%	19.53%	13.06%

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

Al respecto, algunos autores sugieren que las bajas percepciones de desempeño y eficiencia de los cuerpos policiacos tienen como efecto una disminución en la confianza hacia estas autoridades y, más importante aún, un incremento en el miedo de los ciudadanos de ser víctimas de algún delito.⁸⁰ Como muestra de ello, y con base en datos del INEGI, solo 29.7% de la población considera que las policías contribuyen a generar una sensación de seguridad. En complemento, estos autores señalan que cuando la insatisfacción y la desconfianza institucional permanecen durante largos periodos de tiempo (como han logrado capturar las cifras oficiales en el caso de los cuerpos policiales desde 2013), significa que algo no está funcionando adecuadamente a nivel sistémico e institucional. En la medida en que los ciudadanos no modifiquen dicha percepción -que se asocia con el desempeño y la eficiencia observada-, el miedo al delito no se reducirá.

Con lo anterior, un aspecto clave en el marco de esta política deberá ser el desarrollo de medidas eficaces de control de la corrupción que incluya, entre otras cosas, elementos relacionados con el reclutamiento, incorporación y formación del personal; el establecimiento de procedimientos y protocolos operativos estandarizados; el desarrollo de esquemas de integridad policial, la incorporación de mecanismos institucionales y sociales de control de conducta, la revisión de los tramos de control y autoridad, así como la

publicidad y transparencia de las actuaciones realizadas por las instituciones en la sanción de hechos de corrupción en el ámbito policial.⁸¹

En el ámbito de los puntos de contacto entre gobierno y empresas para la realización de trámites o inspecciones, la situación es muy similar a la observada en el caso de los ciudadanos. De acuerdo con resultados de la ENCRIGE del INEGI, se estima que para el año 2016 las empresas del país realizaron poco más de 76.5 millones de trámites y estuvieron sujetas a poco más de 2.5 millones de procesos de verificación; y se estima una tasa de prevalencia de actos de corrupción de poco más de 1,000 por cada 10,000 unidades económicas. Esto es, una de cada diez empresas del país estuvo involucrada o fue víctima de algún acto de corrupción para cumplir con sus obligaciones ante la autoridad.

Al igual que en la encuesta a población abierta, el contacto con autoridades de seguridad pública ocupa el primer lugar de incidencia de hechos de corrupción, seguido por el contacto con ministerios públicos, así como diversos trámites de naturaleza comercial (licencias o permisos especiales, licencias de uso de suelo, cuotas patronales del IMSS y pago de servicios básicos). Por su parte, en el caso de las inspecciones y verificaciones destaca la alta incidencia de hechos de corrupción en dos rubros específicos: inspecciones de protección civil e inspecciones laborales (tanto por la Secretaría del Trabajo como por el IMSS).

80 Áurea Esther Grijalva y Esther Fernández-Molina, *Efectos de la corrupción y la desconfianza en la policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México*, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 2017, pp. 167-198, disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/55082>

81 Mauricio García, *Evidencia y marcos conceptuales de la lucha contra la corrupción en la policía latinoamericana*, Madrid, Tesis Doctoral, Universidad Complutense, disponible en: <https://eprints.ucm.es/35564/1/T36821.pdf>

Tabla 27. Frecuencia de trámites e incidencia de actos de corrupción, empresas 2016

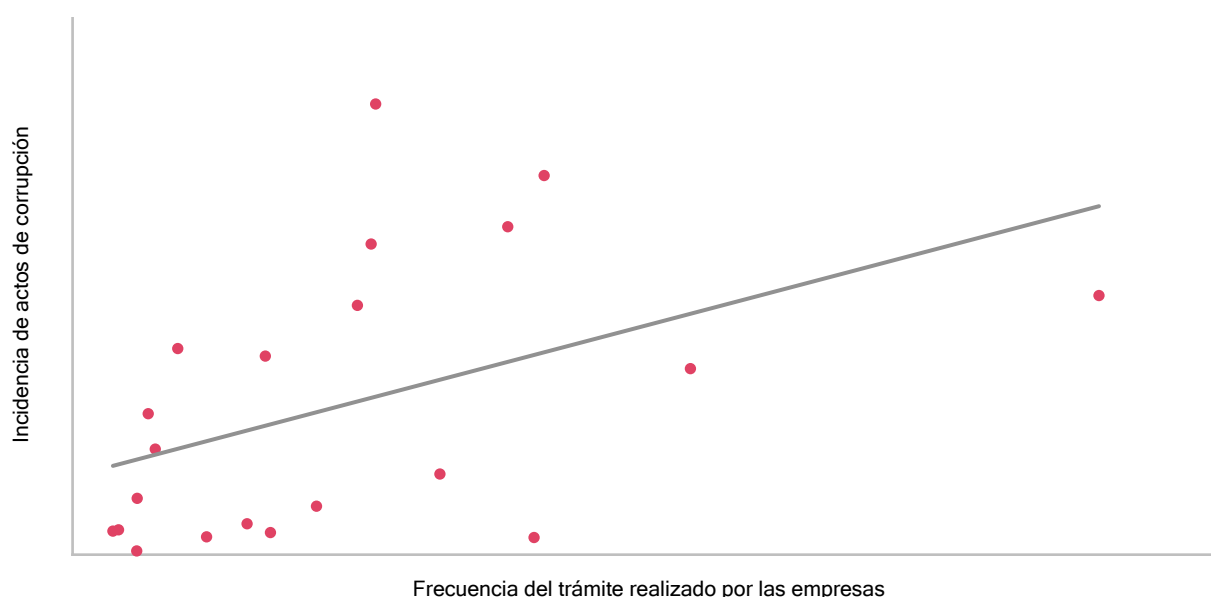
	Estimación de Frecuencia		Actos de corrupción estimados	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Trámites				
Pago ordinario de agua potable	21,324,641	27.85%	2,258	5.06%
Pago ordinario de luz	21,251,624	27.76%	2,491	5.59%
Declaración y pago de ISR e IVA	11,965,927	15.63%	1,992	4.47%
Impuesto sobre nómina	6,649,178	8.69%	1,549	3.47%
Cuota patronal al IMSS	6,238,513	8.15%	2,234	5.01%
Inscripción de trabajadores al INFONAVIT	2,626,063	3.43%	1,524	3.42%
Alta patronal de trabajadores al IMSS	1,594,958	2.08%	390	0.87%
Contacto con autoridades de seguridad pública	939,372	1.23%	8,813	19.77%
Apertura del establecimiento	713,627	0.93%	1,919	4.31%
Registro en el SIEM	429,915	0.56%	1,380	3.10%
Licencias o permisos especiales	328,326	0.43%	2,804	6.29%
Inscripción al RFC	321,332	0.42%	135	0.30%
Licencia o permiso de uso de suelo	303,071	0.40%	2,427	5.44%
Conexión a la red eléctrica	255,954	0.33%	603	1.35%
Inicio o seguimiento de averiguación previa ante el MP	211,331	0.28%	3,332	7.47%
Juicios laborales o mercantiles	208,190	0.27%	2,299	5.16%
Otros procesos judiciales laborales o mercantiles	198,664	0.26%	1,847	4.14%
Registro Público de la Propiedad	170,248	0.22%	366	0.82%
Registro Público de Comercio	138,274	0.18%	171	0.38%
Permisos para importaciones y exportaciones	134,714	0.18%	1,473	3.30%
Conexión al sistema de aguas local	122,039	0.16%	236	0.53%
Denominación o razón social ante SE	93,917	0.12%	140	0.31%
Otro	73,902	0.10%	1,528	3.43%
Licitación para vender al gobierno	58,284	0.08%	787	1.77%
Permisos de construcción	53,387	0.07%	1,048	2.35%
Manifestación de impacto ambiental	45,737	0.06%	424	0.95%
Registro de marca o patente ante el IMPI	45,408	0.06%	36	0.08%
Inscripción al padrón de proveedores del gobierno	32,771	0.04%	192	0.43%
Estudios de factibilidad de agua y drenaje	28,870	0.04%	182	0.41%
Total	76,558,237	100.00%	44,583	100.00%
Inspecciones				
Inspecciones sanitarias	1,029,881	39.80%	987	10.79%
Inspecciones de protección civil	763,535	29.51%	2,603	28.46%
Otro	226,115	8.74%	657	7.18%
Inspecciones laborales de la STPS	223,503	8.64%	2,343	25.61%
Inspecciones laborales del IMSS	192,723	7.45%	1,848	20.21%
Inspecciones de medio ambiente	151,697	5.86%	708	7.74%
Total	2,587,454	100.00%	9,146	100.00%

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2016, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>

De acuerdo con la información proporcionada por empresarios y comerciantes a través de esta encuesta, las principales razones que explican la ocurrencia de actos de corrupción en la realización de trámites y en las verificaciones en este sector son: agilizar trámites (64%), evitar multas o sanciones (39%), conseguir el permiso o la licencia requerida (30%) y evitar la clausura del negocio o pagar menos impuestos (29%).

Con respecto a los problemas que enfrenta el sector empresarial al momento de realizar trámites y que incrementan los riesgos de corrupción, se identifica que, a diferencia de lo observado en los trámites realizados por población abierta, no existe una correlación entre la ocurrencia de actos de corrupción y la necesidad de acudir directamente a las oficinas de gobierno; esta situación pudiera deberse a que la existencia de sobornos en los trámites en este sector

Gráfica 28. Frecuencia en la realización de trámites por empresas e incidencia de actos de corrupción, 2016



Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2016, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>

se distribuye de forma relativamente homogénea con la frecuencia con la que se realiza cada uno de ellos.

Ahora bien, los problemas de barreras al trámite y asimetrías de información impactan de manera diferenciada en función del sector y el tamaño de las empresas. De acuerdo con los resultados de la ENCRIGE, es posible reconocer que -a pesar de ser un problema que impacta a todas las empresas- las barreras al trámite (filas, requisitos excesivos,

etcétera) suele ser más perjudicial entre las empresas del sector comercio (85.7%), así como en las micro y pequeñas empresas (84.7% y 63.7%, respectivamente). Dentro de estas categorías se podrían ubicar una gran cantidad de pequeños negocios que enfrentan problemas para la realización de trámites en las oficinas de gobierno, y que terminan incurriendo en actos de corrupción para poder continuar con la operación de los negocios.

Tabla 28. Incidencia de barreras al trámite y asimetrías de información, por sector y por tamaño de empresas, 2016

	Cantidad de trámites	Barreras al trámite	Asimetrías de información
Análisis por sector			
Comercio	33,464,988	85.7%	24.9%
Industria	10,955,233	77.1%	30.7%
Servicios	32,138,016	79.9%	24.5%
Análisis por tamaño de empresa			
Micro	68,187,992	84.7%	24.0%
Pequeña	5,684,561	63.7%	34.6%
Mediana	1,609,725	58.7%	41.0%
Grande	1,075,959	60.5%	47.8%

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2016, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>

En cambio, los problemas de asimetrías de información con relación a los trámites o las regulaciones que se deben cumplir (y que están sujetas a verificación) suelen afectar en mayor medida a las empresas del sector industrial, y tienden a acentuarse en la medida que las empresas incrementan su tamaño. Esta situación pudiera explicarse ya que, en la medida que las empresas cuentan con más personal, su complejidad aumenta por lo que la necesidad de cumplir con mayores regulaciones y trámites se incrementa. Ante la falta de información precisa y accesible que permita cumplir con las obligaciones, se incrementan los potenciales riesgos de corrupción.

Las cifras aquí presentadas con relación a la prevalencia de actos de corrupción en trámites realizados por población abierta y empresas contrastan, de cierta forma, con las cifras oficiales relacionadas con las prioridades que establecen las autoridades estatales y municipales para disminuir riesgos y actos de corrupción. Con relación a este punto, y con base en información de los censos de gobierno del INEGI para el año 2017, se identifica que un porcentaje relativamente menor de entidades federativas (nunca superior a 50%) implementan esquemas de reducción de riesgos de corrupción en trámites o servicios de alto impacto, o han incorporado dichas medidas como parte de sus programas anticorrupción.

Tabla 29. Trámites considerados por los gobiernos estatales como susceptibles de medidas de reducción de riesgos de corrupción

Trámites	Reducción de riesgos		Programa anticorrupción	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Compras del gobierno	11	34%	18	56%
Declaración patrimonial de servidores públicos	8	25%	23	72%
Solicitud de apoyo de programas sociales	6	19%	15	47%
Infracciones administrativas	6	19%	12	38%
Licencias de conductor	5	16%	16	50%
Trámites relacionados al control vehicular	5	16%	16	50%
Pago de impuestos (sin incluir tenencia)	5	16%	15	47%
Solicitud de copias certificadas de actas civiles	5	16%	14	44%
Asesoría jurídica o asesoría psicológica	5	16%	12	38%
Cambio de propietario de vehículo	4	13%	13	41%
Inscripción a planteles educativos de educación básica	4	13%	12	38%
Pago de impuesto tenencia	4	13%	12	38%
Infracciones de tránsito	4	13%	10	31%
Certificado de no antecedentes penales	3	9%	12	38%
Consulta médica	3	9%	11	34%
Afiliación o reafiliación al Seguro Popular	3	9%	9	28%
Infracciones de seguridad pública	3	9%	8	25%
Licencia de funcionamiento para negocios	3	9%	8	25%
Verificación vehicular	3	9%	8	25%
Otros trámites en el Registro Civil	2	6%	10	31%
Construcción, obra o remodelación de viviendas	2	6%	7	22%

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2016, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>

Al respecto, conviene destacar que solo entre 13% y 19% de las entidades federativas del país reportan haber iniciado estrategias de reducción de riesgos de corrupción en trámites vehiculares, trámites ante el registro civil o para la solicitud de apoyos para programas sociales. Estos mismos temas son considerados solo por cerca de la mitad de las entidades federativas como parte de sus programas anticorrupción.

A nivel municipal, la información generada a través de los censos de gobierno permite identificar que solo entre 20% y 25% de los municipios realizan alguna acción de mitigación de riesgos de corrupción en trámites de alto impacto de su competencia, y solamente 5 de cada 100 incorporan elementos de mejora en trámites y prestación de servicios como parte de algún plan institucional en materia de control de la corrupción.

Puntos de contacto gobierno-iniciativa privada.

Los puntos de contacto entre gobierno e iniciativa privada son indispensables para la atención de demandas sociales, la provisión de servicios, la implementación de políticas públicas, el desarrollo de obra pública, entre otros. Dichas relaciones deben derivar en beneficios compartidos para la sociedad, el gobierno y la misma iniciativa privada; bajo criterios de universalidad, imparcialidad y legalidad. El problema surge cuando estos espacios de interacción (y las transacciones que ahí se realizan) se prestan para que ocurran actos de corrupción lo que ocasiona que, en lugar de generar beneficios, se observen impactos negativos.

El efecto negativo de hechos de corrupción en intercambios entre gobierno e iniciativa privada se refleja en condiciones negativas de competencia para las empresas, obras que no cumplen con criterios mínimos de calidad, carencia en la provisión de servicios, falta de atención de demandas sociales, entre otras cosas. En este sentido, es importante analizar la dinámica de dichos puntos de contacto con la finalidad de identificar aquellos elementos que favorecen la aparición de hechos de corrupción, y encontrar mecanismos para su control.

En particular en la presente sección se analizan tres manifestaciones específicas de estas relaciones en donde se identifican con mayor claridad potenciales riesgos de corrupción: las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas y el cabildeo.

Contrataciones públicas

Las contrataciones públicas son elementos esenciales para que el estado brinde a los ciudadanos los bienes y servicios necesarios para impulsar el desarrollo social y económico. En promedio, los países miembros de la OCDE gastan el 32.5% del gasto público total en el suministro de bienes y servicios por medio de contratos. En el caso de América Latina y el Caribe, el gasto promedio en contrataciones públicas representa el 29.8% del gasto público,⁸² mientras que en el caso mexicano se destina poco más del 20% del presupuesto público (esto es, alrededor de 5% del PIB).⁸³

⁸² Banco Interamericano de Desarrollo, *Mejores gastos para mejores gobiernos, Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, pp. 55-56, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9152/DIA-2018-Mejor-gasto-para-mejores-vidas.pdf?isAllowed=yysequence=4>

⁸³ Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas en México – Metodología MAPS, BID, 2019.

Por la cantidad de recursos que se ejercen a través de estos procedimientos, y por el tipo de puntos de contacto que se establecen entre instituciones públicas y agentes privados, las compras y la obra pública representan una importante área de riesgo para la ocurrencia de actos de corrupción.⁸⁴ La falta de reglas claras, homologadas y justificables en los procedimientos, y el posible conflicto entre intereses privados y del servicio público, incrementan la susceptibilidad a la corrupción. Solo por mencionar un ejemplo, más de la mitad de los casos de cohecho que ocurren en los países miembros de la OCDE están relacionados con la obtención de contratos públicos.⁸⁵ Con esto, propiciar que los sistemas de contratación pública se funden en procedimientos transparentes, eficientes, justificables e imparciales, incrementa las posibilidades de que los bienes y servicios suministrados por el estado a través de esta vía cumplan con estándares mínimos de calidad. Estos atributos mínimos en las compras públicas propician también que el gasto público logre impactar con mayor eficacia en sectores clave como la educación, la salud y la infraestructura.

En el contexto mexicano, y pese a la existencia de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras

Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), se reconoce una importante dispersión normativa aplicable para el ejercicio de recursos federales y estatales, lo cual genera ambigüedad y posibles riesgos de arbitrariedad. La falta de una Ley General que regule todos los procesos de contratación en todos los ámbitos y poderes provoca, por un lado, que los procedimientos no partan de los mismos principios generales de competencia e imparcialidad, y por otro, que la transparencia y la participación no sean criterios constantes en todas las compras que realiza el Estado mexicano.

Al respecto, el estudio *Miscelánea de Obstáculos Regulatorios* de la COFECE muestra, a través de un análisis normativo, que las leyes en materia de contrataciones públicas de las entidades federativas pueden obstaculizar la competencia y la imparcialidad de los procedimientos. En este sentido, el hecho que existan 32 marcos normativos distintos para realizar los procedimientos de contratación y obra pública permite que se abran espacios de potencial arbitrariedad, y se generen riesgos de que las áreas adquirentes realicen contrataciones *ad hoc*, no necesariamente alineados a criterios de calidad, eficiencia y precio.

⁸⁴ Para mayor información sobre los riesgos para la integridad y la eficiencia en el proceso de contratación pública, véase la Gráfica 1.2 del Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México, Rediseñando CompraNet de manera incluyente de la OCDE, 2019, disponible en: <http://www.oecd.org/mexico/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico-9789264287938-es.htm>

⁸⁵ México Evalúa, *Léase si se quiere gobernar en serio*, p. 204, 2018, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/04/11/lease-quiere-gobernar-en-serio/>

Tabla 30. Obstáculos a la competencia identificados en materia de contrataciones públicas en las entidades federativas

Obstáculo	Descripción	Presencia del obstáculo
Requisitos o criterios que otorgan ventajas en favor de ciertos agentes	Márgenes de preferencia en favor de proveedores locales para la adjudicación de contratos	Sinaloa, Baja California Sur, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas, Morelos, Coahuila, Estado de México, Guanajuato y Jalisco
	Licitación pública estatal o local	Colima, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Zacatecas (para obra pública); y Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sonora (para adquisiciones)
	Ampliación del monto de los contratos por un porcentaje igual o mayor al 30% del monto original	Aguascalientes, Tlaxcala, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Zacatecas
Costos elevados de participación	Garantías de “sostenimiento y seriedad” de las propuestas altas	Campeche, Zacatecas, Coahuila, Ciudad de México, Durango (para adquisiciones) y Nuevo León (para obra pública)
Falta de mecanismos que propicien la competencia	No existe obligación para la autoridad convocante de realizar un análisis de mercado de manera previa	Aguascalientes, Colima, Oaxaca, Querétaro y Veracruz (para obra pública) y Aguascalientes, Colima, Durango y Morelos (para adquisiciones)
	No existe obligación de la entidad convocante de realizar estudios técnicos de manera previa (obra pública)	Michoacán, Sonora y Yucatán (para obra pública) y Estado de México (para participación público-privada en proyectos para prestación de servicios)
	Posibilidad de adjudicar un contrato por medio de una invitación restringida cuando se cuente únicamente con una o dos propuestas, inclusive sin que éstas sean solventes	Aguascalientes, Baja California, Durango, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Querétaro
Falta de certeza jurídica	Márgenes de discrecionalidad para definir los estándares técnicos exigibles	Chiapas, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora
	Posibilidad de modificar las convocatorias cinco días hábiles, o menos, antes de la presentación y apertura de proposiciones	Guerrero (para obra pública) y Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo y Nayarit (para adquisiciones), Puebla, Baja California Sur, Baja California, Chihuahua, Michoacán (para obra pública); y Aguascalientes y Guanajuato (para adquisiciones)

Fuente: Comisión Federal de Competencia, Miscelánea de obstáculos regulatorios, 2016, disponible en: https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf

Como se observa en la tabla anterior, en todas las entidades federativas los procedimientos de contratación están limitados por algún obstáculo a la competencia. Algunas limitaciones abren espacios a la arbitrariedad y el favoritismo en la selección de proveedores y contratistas. Por ejemplo, en siete entidades federativas no es obligatorio que las unidades adquirentes realicen estudios de mercado previo a la contratación, lo cual repercute en la selección de la mejor propuesta en cuanto a calidad y precio. A su vez, en doce estados de la República existe la posibilidad de modificar las convocatorias cinco días hábiles, o menos, antes de la presentación y apertura de propuestas. Aunque dichos cambios pueden ser válidos y corresponder a las necesidades de la contratación, en algunas ocasiones pueden obedecer a estrategias por parte de los licitadores para restringir la participación de ciertas empresas, en beneficio de otras.

En consonancia con lo anterior, y de acuerdo con la OCDE y el BM, una herramienta que puede resultar útil para inhibir riesgos de corrupción en la fase de planeación es la elaboración de planes de adquisiciones claros, en donde se establezcan objetivos, métodos e instrumentos priorizados para la realización de compras.⁸⁶ Sobre este punto, y para el ámbito específico de la obra pública, el estudio Métrica de transparencia de obra pública de la organización México Evalúa señala que la contratación de obra pública en México no se realiza necesariamente con base en necesidades previamente identificadas, o criterios técnicos y objetivos que formen parte de un plan a largo plazo. Por el contrario, los proyectos de obra pública parecen responder más bien a objetivos políticos o de corto plazo.⁸⁷

En este sentido, México Evalúa señala que a pesar de que los diagnósticos de infraestructura pueden estar incluidos en el Programa Nacional

de Infraestructura o los Planes Regionales de Desarrollo, la estructura de estos está elaborada con base en los proyectos presentados por el PND, y no con base en diagnósticos anteriores e independientes. Ahora bien, a pesar de que en los planes regionales los proyectos de infraestructura son revisados por el poder legislativo, éste no cuenta con los conocimientos técnicos necesarios para evaluar la pertinencia y necesidad de estos.⁸⁸

Cabe señalar que la LOPSRM permite que la licitación de obra pública se lleve a cabo sin una planeación suficiente en casos excepcionales. No obstante, de acuerdo con México Evalúa, la falta de planeación de los proyectos de obra pública es más bien la regla, y no la excepción. Lo anterior no solo genera riesgos sobre la calidad de las obras contratadas, sino que también abre espacios para la discrecionalidad en la toma de decisiones sobre el precio y el contratista seleccionado para realizar la obra.⁸⁹ Por último, la falta de planeación también abre la puerta al desarrollo de infraestructura innecesaria, la construcción de obra pública focalizada para el beneficio de ciertos grupos de interés o población en particular, así como obra pública con baja rentabilidad económica y precios elevados.

Sobre este punto, el estudio *Problemática general en materia de obra pública* de la ASF, señala que son frecuentes los casos de retrasos y sobre costos en México. Tras haber analizado una muestra de 80 contratos, con un valor superior a los 100 millones de pesos cada uno de los años 1999 y 2010, la ASF encontró que dichos contratos tuvieron ajustes sustantivos durante su ejecución, tanto en el monto original de los recursos asignados, como en el plazo de ejecución de la obra pública.

De acuerdo con esta investigación, las obras aumentaron, en promedio, 36.3% sus costos y demoraron 125% más de lo programado.

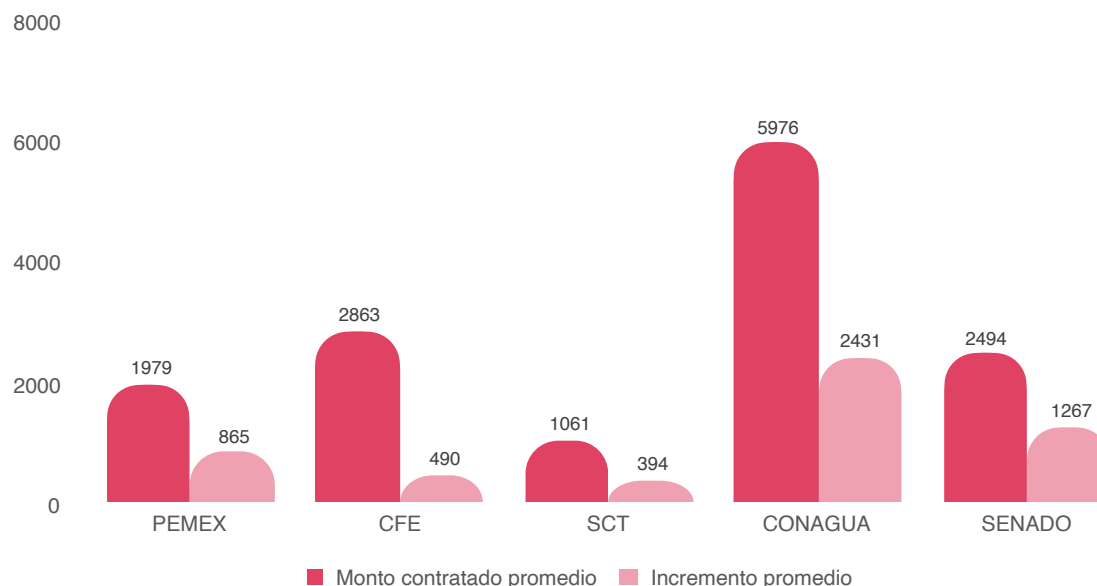
86 *Ibid.*, p 314.

87 *Op.*, Cit, México Evalúa, p. 206

88 México Evalúa, *MeTrop: antídoto vs. la corrupción*, 2018, p. 43, disponible en: https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/09/MeTrop_completo.pdf

89 *Ibid.*, pp. 207-210.

Gráfica 29. Montos e incrementos promedio del costo de proyectos de distintas dependencias 1999-2010 (millones de pesos)



Fuente: México Evalúa, MeTrop: antidoto vs. la corrupción con base en el estudio de la ASF, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf

En el agregado, más de dos terceras partes de los contratos evaluados se retrasaron en su ejecución al menos un año más de lo estipulado en los contratos.⁹⁰

Ahora bien, a pesar de que la LOPSRM considera la posibilidad de modificar los contratos mediante convenios, dicho mecanismo ha sido utilizado en ocasiones por los agentes públicos que participan en los procedimientos para suprimir la competencia de otras empresas; incluso cuando es menos costoso realizar una nueva licitación que realizar extensiones de los contratos. México Evalúa menciona que este tipo de modificaciones a los contratos genera ventajas exclusivas para los contratistas, oportunidades de negociaciones y puntos de contacto entre agentes privados y servidores públicos.⁹¹ Ejemplo de lo anterior se puede ver

reflejado en el gasto adicional a lo presupuestado que realizan las entidades federativas en materia de obra pública. Al respecto, de acuerdo con el *Índice de información del ejercicio del gasto 2017* del IMCO, doce entidades federativas gastaron más de lo contemplado en su presupuesto para infraestructura.

De acuerdo con el BID, en el estudio *Mejores gastos para mejores gobiernos, Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, en América Latina solo cerca del 60% de los países establece licitaciones competitivas explícitas como método predeterminado.⁹² En particular, para el caso de México, a pesar de la existencia del portal electrónico transaccional *CompraNet*,⁹³ el tipo de procedimiento de contratación que ha predominado es la adjudicación directa. Ello abre espacios para

⁹⁰ ASF, *Problemática general en materia de obra pública, s.a.*, pp. 3 y 10. Disponible en: <https://tinyurl.com/y33svz9l>

⁹¹ México Evalúa, *op. cit.*, p. 31

⁹² *Op. Cit.*, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 316, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9152/DIA-2018-Mejor-gasto-para-mejores-vidas.pdf?isAllowed=yysequence=4>

⁹³ Para mayor información, véase: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública en México, Rediseñando CompraNet de manera incluyente*, 2018, disponible en: <http://www.oecd.org/mexico/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico-9789264287938-es.htm>

el favoritismo y otros riesgos asociados con la corrupción al permitir la selección de ganadores en las contrataciones sin, necesariamente, probar su capacidad técnica y económica.

Es importante aclarar que la LAASSP y la LOPSRM contemplan la posibilidad de llevar a cabo adjudicaciones directas o invitaciones a cuando menos tres personas bajo ciertos supuestos, siempre y cuando la contratación no supere cierto límite al monto del contrato que puede ser adjudicado. No obstante, de acuerdo con la COFECE, dichos supuestos son muy generales y permiten el uso excesivo de estos procedimientos.⁹⁴ Evidencia de lo anterior se puede encontrar en las recomendaciones internacionales que se han emitido para México en la materia, así como en otros estudios realizados por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

De acuerdo con el estudio *Agenda de competencia para un ejercicio íntegro en las contrataciones públicas* de la COFECE, la apertura y la competencia no son elementos distintivos de los procedimientos de contratación pública en México. Tras un análisis de datos extraídos de *CompraNet*, la COFECE estimó que para el año 2017 se adjudicaron más de 228 mil contratos públicos con recursos federales, los cuales en su conjunto representaron más de 585 mil millones de pesos. De ellos, el 78% se otorgaron a través de adjudicaciones directas, 10% por medio

de una invitación a cuando menos tres personas, y tan solo el 12% por medio de una licitación pública. En el agregado, y después de analizar los montos involucrados en cada uno de dichos procedimientos, la COFECE concluyó que de los poco más de 35 mil contratos superiores a un millón de pesos (equivalentes a 553 mil millones de pesos), alrededor del 62% corresponden a procedimientos de contratación distintos a la licitación pública.⁹⁵

El excesivo número de adjudicaciones directas en los procesos de contratación pública no son un atípico del año 2017, es decir, este patrón ha sido constante al menos desde el año 2012. Tras analizar datos de *CompraNet* para el periodo 2012 a 2017, Alfonso Hernández en su estudio *La institucionalización de la irregularidad: los procedimientos de invitación y de adjudicación directa en el sistema de contrataciones públicas de México* encuentra que durante esos años se asignaron más de 643 mil contratos, que corresponden a una suma de poco más de 674 mil millones de pesos. A su vez, el 10.3% de estos contratos por adjudicación directa superó el monto máximo permitido para asignarse bajo este procedimiento, lo que implica, por *default*, contratos irregulares. En el agregado ello implica que 9 de cada 10 pesos que se destinan a los contratos realizados por adjudicaciones directas se encuentran dentro de un contrato que no debió haber sido otorgado (dado que se superaba el monto máximo permitido para ese procedimiento).⁹⁶

94 Comisión Federal de Competencia Económica, *Agenda de competencia en contrataciones públicas*, p. 24, disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/CPC-ContratacionesPublicas.pdf>

95 *Ibid.*, p. 8

96 Alfonso Hernández Valdez, *La institucionalización de la irregularidad: los procedimientos de invitación y de adjudicación directa en el sistema de contrataciones públicas de México*, p. 7

Tabla 31. Número y monto (en millones de pesos corrientes) de contratos asignados por adjudicación directa, APF

Año	Contratos regulares	Contratos irregulares	Total	Monto contratos regulares	Monto contratos irregulares	Monto total de contratos	Monto de contratos irregulares (porcentaje con respecto al total)
2012	73,591	8,790	82,381	7,964.47	84,082.10	92,046.57	91.35%
2013	68,894	8,456	77,350	7,376.94	88,767.93	96,144.87	92.33%
2014	86,307	11,966	98,273	9,054.78	119,725.39	128,780.17	92.97%
2015	118,713	13,004	131,717	12,278.09	114,081.38	126,359.47	90.28%
2016	126,243	13,107	139,350	12,997.22	103,841.30	116,838.52	88.88%
2017	103,102	11,039	114,141	11,158.74	102,768.06	113,926.80	90.21%
Total	576,850	66,362	643,212	60,830.24	613,266.16	674,096.40	90.98%

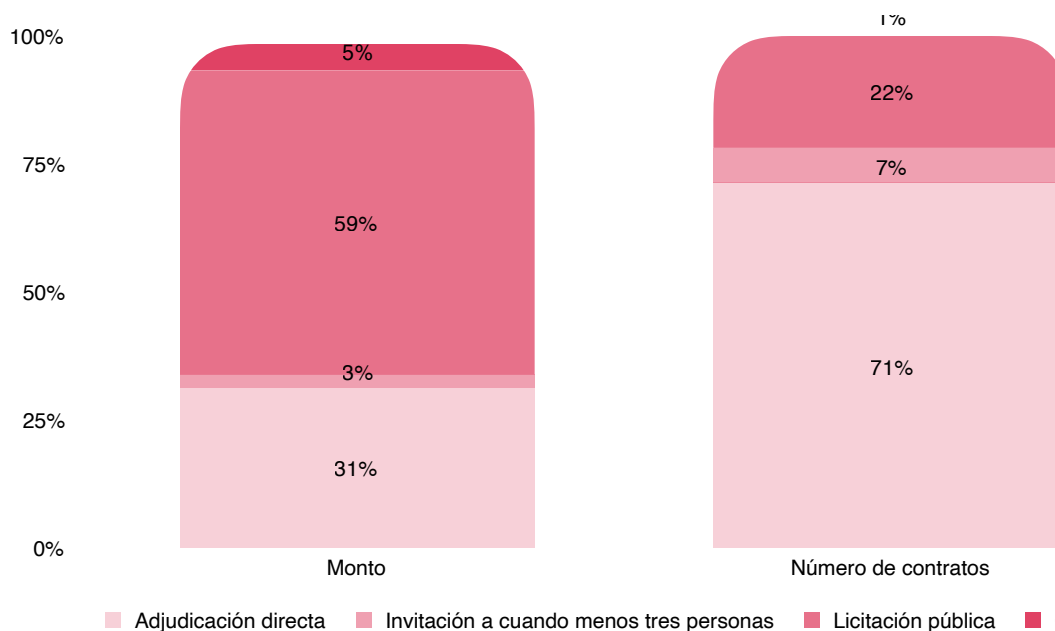
Fuente: Alfonso Hernández Valdez, La institucionalización de la irregularidad: los procedimientos de invitación y de adjudicación directa en el sistema de contrataciones públicas de México, p. 10.

Cuando se llevan a cabo procedimientos de adjudicación directa se corre el riesgo del uso ineficiente de los recursos, además de que los bienes y servicios que se contratan se adquieran a un mayor costo. Ahora bien, aunque la falta de competencia en la contratación pública puede ser consecuencia de diversos factores, la evidencia en México señala que una de las causas principales es el uso excesivo de reglas de excepción de la licitación mediante justificaciones ambiguas. En esta línea, y de acuerdo con México Evalúa, los supuestos de excepción son muchos y no atienden a criterios claros y homologados. A su vez, dichos criterios no se apegan al estándar internacional, el cual enuncia que las adjudicaciones directas solo deberían ser permisibles cuando únicamente existe un proveedor para el bien

u obra solicitada, o es necesario celebrar un contrato en áreas en donde corra riesgo la seguridad nacional.

En esta misma línea, el IMCO, a través de su estudio *Índice de corrupción en contrataciones públicas 2018*, expone cómo la falta de competencia en los procesos de contratación pública se refleja en la selección repetitiva de ciertas empresas a través de los años. Mediante el análisis de 700 mil procesos de contratación pública (equivalentes a más de 2.3 billones de pesos) entre los años 2012 y 2017 de las Unidades Compradoras registradas en *CompraNet*, se encontró que a mil empresas se les asignó por adjudicación directa el 71% de los contratos, mientras que solo el 22% de éstos fueron asignados por licitación pública.

Gráfica 30. Tipo de procedimiento por el cual las 1000 empresas resultaron ganadoras en procedimientos de contratación, 2012-2017

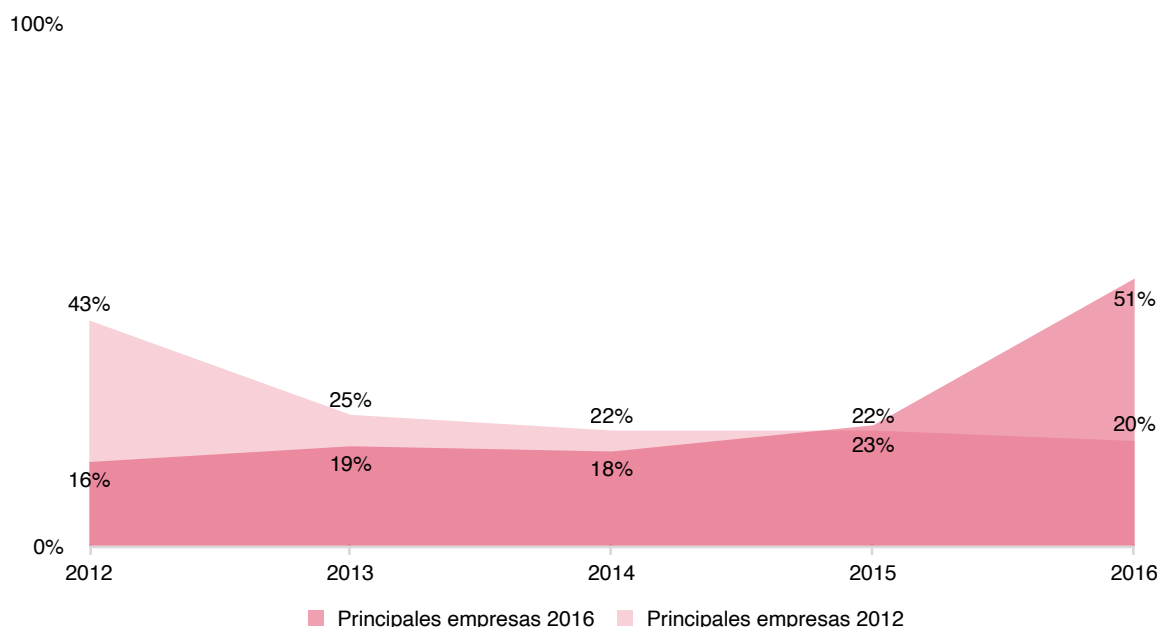


Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de corrupción en contrataciones públicas, 2018, disponible en: https://imco.org.mx/articulo_es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/

De esta forma se pone en evidencia que mediante las adjudicaciones directas se abren importantes riesgos de favoritismo. En el siguiente gráfico se puede observar cómo en los cambios de administración los ganadores de las adjudicaciones directas también cambian. Las empresas que en el año 2012 concentraban más de 43% de los montos

de contratación, para el año 2016 tan solo concentraron 20% de los mismos, es decir, éstas pierden más de la mitad de su participación en el mercado. A su vez, las empresas que tenían un 16% de participación en el mercado en el año 2012, para el año 2016 elevan su tasa de participación a un 51%, lo que implica un incremento del 218%.⁹⁷

⁹⁷ Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de Riesgos de Corrupción: el sistema mexicano de contrataciones públicas, 2018, disponible en: https://imco.org.mx/articulo_es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/

Gráfica 31. Monto adjudicado a las 100 principales empresas proveedoras, 2012 y 2016

Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de corrupción en contrataciones públicas, 2018, disponible en: https://imco.org.mx/articulo_es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/

En este orden de ideas, la ASF ha identificado que en los procedimientos de contratación que utilizan el método de adjudicación directa se incrementa significativamente el riesgo de desvío de recursos públicos a través de la creación de empresas fantasma o la participación de terceros para la ejecución de los contratos. En el caso particular de empresas fantasma, los medios de comunicación y la ASF mostraron, para el caso de Veracruz y otras entidades federativas, como a través de las adjudicaciones directas los gobiernos asignan recursos públicos a empresas para la entrega de servicios. No obstante, dichas empresas (fantasma) son creadas con domicilios fiscales falsos, están ubicadas en predios abandonados, cuentan con giros comerciales completamente distintos a los servicios para los cuales son contratadas, o pertenecen a familiares o colaboradores cercanos a la administración en turno⁹⁸.

Ahora bien, de acuerdo con la LAASSP, es posible que en los procedimientos de adjudicación directa se realicen convenios de colaboración con universidades, instituciones públicas y organizaciones para la entrega de los bienes y servicios, siempre y cuando el tercero contratado tenga capacidad suficiente para cubrir al menos el 51% del valor total del contrato sin contratar a un tercero. No obstante, la ASF identificó que las instituciones públicas utilizaban este método para otorgar los recursos a universidades públicas y éstas a las empresas. Solo por triangular estos recursos, las instituciones de educación superior llegaron a cobrar mil millones de pesos, sin haber brindado ningún servicio.⁹⁹

México Evalúa añade que la falta transparencia y publicidad de la información de los procesos de contratación abre espacios para la discrecionalidad y

⁹⁸ Para mayor referencia, véase: *Animal Político, Empresas fantasma de Veracruz*, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/las-empresas-fantasma-de-veracruz/>

⁹⁹ Para mayor referencia, véase: *Animal Político y Mexicanos Unidos contra la Corrupción y la Impunidad, La Estafa Maestra, Graduados en desaparecer dinero público, 2017*, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

la baja participación de las empresas en los mismos. En el estudio ya citado (*Métrica de transparencia de obra pública*), la organización evaluó la publicidad de la información de un total de 64 documentos (que abarcan las tres fases de la vida de una obra la pre-contratación, la contratación y la post-contratación) de obras públicas, programas y proyectos de inversión de infraestructura federal que superan los 100 millones de pesos. Al evaluar dicha evidencia, se tomó en cuenta que la información estuviera disponible, que fuera generada con estándares de

buenas prácticas internacionales y que estos fueran de fácil acceso para los usuarios. Al respecto, la calificación global de los contratos en el ámbito federal fue de 3.7 puntos, en una escala de cero a diez. En la siguiente tabla se presentan los hallazgos más relevantes de este estudio en relación con la publicidad de la información de los contratos.

De acuerdo con la OCDE, en el *Estudio del sistema electrónico de contratación pública de México, Rediseñando CompraNet*, la falta de información sobre

Tabla 32. Hallazgos más relevantes sobre la publicidad de la información evaluada en los contratos, Métrica de Transparencia de Obra Pública

Fase	Puntuación	Hallazgos	Consecuencia
Precontratación	3.3 puntos	No existen diagnósticos adecuados de necesidades de infraestructura	Las decisiones en materia de obra pública no responden al interés o necesidades públicas, así como a criterios de rentabilidad social y económica
Contratación	4.1 puntos	- La información relacionada con los dictámenes de excepción a las licitaciones no es del todo pública - Cuando se realizan invitaciones a cuando menos tres personas, la selección de los licitantes no se publica ni se justifica - Falta de disponibilidad de informes ejecutivos sobre las contrataciones, así como el estatus de los contratos	- Se facilita y permite la simulación de la competencia - No es posible monitorear la obra pública
Postcontratación	3.7 puntos	- No existen buenos mecanismos de seguimiento para los ciudadanos durante la ejecución de los contratos - No se generan informes que notifiquen a los ciudadanos sobre la conclusión de la obra	- No es posible realizar un escrutinio público oportuno ante un posible desvío de recursos - Los ciudadanos carecen de información sobre cuántas obras fueron terminada a tiempo o cuántas obras cumplieron con los plazos y montos estipulados

Fuente: elaboración propia con base en México Evalúa, MeTrop: antídoto vs. la corrupción con base en el estudio de la ASF, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf

las contrataciones públicas en el portal de *CompraNet* se debe a dos factores principales: el incumplimiento a las obligaciones de cargar la información necesaria en el sistema, por parte de los agentes públicos que participan en contrataciones públicas; y por otro lado, la información comercial que queda fuera del alcance del sistema (como ejemplo, los procesos de adjudicación directa que no se registran en línea). Ello genera opacidad y falta de información oportuna y estratégica para los agentes que llevan a cabo funciones de control en estos procedimientos.¹⁰⁰

La falta de información oportuna y abierta es una constante en los procesos de contratación pública que se llevan a cabo en la plataforma digital de *CompraNet*. El estudio ya citado de la OCDE también señala que la información contenida en la plataforma por lo general se encuentra en forma de documentos en formatos que dificultan su lectura y usabilidad con otros datos y sistemas. A su vez, la misma información no se encuentra conectada con otros sistemas de gestión financiera, hacendaria o patrimonial y de intereses. De ello, la plataforma digital se encuentra rebasada para ser un mecanismo de inteligencia que, además de realizar compras gubernamentales, también pueda alertar sobre riesgos básicos a la integridad en las contrataciones públicas.

Respecto a los mecanismos de participación ciudadana en contrataciones públicas, la LAASSP y la LOPSRM contemplan la figura de testigos sociales; ya mencionados en el diagnóstico sobre participación ciudadana. Al respecto, y con base en información de la SFP,¹⁰¹ entre octubre del año 2016 y julio del año 2018, se designaron 144 testigos sociales para

participar en igual número de procedimientos de contratación. De los 144 procedimientos, 76 fueron concluidos y suman un monto superior a 136 mil 592 millones de pesos; 42 procedimientos siguen en proceso y equivalen a un monto por poco más de 155 mil millones de pesos; 25 fueron cancelados y uno fue declinado.

El Padrón Público de testigos sociales de la SFP cuenta con un registro de 45 testigos sociales, de los cuales 38 son personas físicas y siete personas morales.¹⁰² Considerando que en el año 2008 había 29 testigos sociales, de los cuales 24 eran personas físicas y 5 personas morales, se puede observar que en diez años el número de testigos sociales no ha incrementado en gran medida. Aunado a ello, de acuerdo con el *Índice legal de obra pública 2018* elaborado por el IMCO, no todas las entidades federativas incluyen la figura de testigos sociales en los procedimientos de contrataciones públicas.

Como se señaló en el diagnóstico correspondiente, aun cuando se ha incentivado la participación ciudadana como mecanismo de control en los procesos de contrataciones públicas y pese a que se ha institucionalizado la figura del testigo social, en la práctica aún hay algunos obstáculos que deben superarse para potenciar la figura del testigo social. Es necesario ampliar su margen de actuación, reducir el monto mínimo de los procesos de contratación en los que pueden participar e impulsar en las entidades federativas su inclusión en los procesos de contratación locales.¹⁰³

100 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México, Rediseñando CompraNet de manera incluyente*, p. 25, disponible en: <http://www.oecd.org/mexico/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico-9789264287938-es.htm>

101 Secretaría de la Función Pública, *Designados por SFP, testigos sociales supervisaron compras del gobierno federal por más de 136 mil millones de pesos, 2018*, disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/articulos/designados-por-sfp-testigos-sociales-supervisaron-compras-del-gobierno-federal-por-mas-de-136-mil-millones-de-pesos-167627>

102 Secretaría de la Función Pública, *Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas*, disponible en: <http://uncp.funcionpublica.gob.mx/tsocial/tsocial.htm>

103 Véase: Secretaría de la Función Pública y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *Evolución y Retos de la Figura del Testigo Social, 2018*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414032/Evolucion_y_Retos_de_la_figura_del_testigo_social.pdf; para mayor información relacionada sobre la experiencia del testigo social en la gestión pública, véase: Sergio Rivera Sánchez y Ernesto Gómez Magaña, *El Testigo Social, Experiencia de incidencia de la Sociedad civil en la gestión pública, 2011*, disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2011/08/EL_Testigo_Social.pdf

Asociaciones público-privadas (APP)

Las APP son esquemas de inversión de largo plazo en los que el sector privado financia y ejecuta el diseño, construcción, mejoramiento, mantenimiento y operación de infraestructura pública, de acuerdo con las políticas y regulaciones fijadas por el sector público. La Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP) en México las define como cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo entre instancias de los sectores público y privado, para la prestación de servicios por parte del sector público, en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado, con la finalidad de aumentar el bienestar social y los niveles de inversión en el país.

Del periodo de 1990 a 2016, el gobierno de México ha adjudicado un total de 266 proyectos de infraestructura de APP, con un valor aproximado de 142 millones de dólares estadounidenses.¹⁰⁴ Gracias a las APP, el sector público puede cubrir las necesidades de inversión en infraestructura pública en conjunto con el sector privado, promoviendo así el desarrollo de sectores como el de telecomunicaciones, energético, carretero, salud, vivienda y educación superior, entre otros. En la siguiente tabla se presentan los subsectores con mayor inversión a través del instrumento de APP en México para los años 1990 y 2017.

Tabla 33. Inversión por medio de APP por subsectores en México, 1990-2017

Subsector	Inversión total (Millones de dólares)	Número de proyectos
Carreteras	26,491	79
Electricidad	20,957	66
Gas Natural	12,907	43
Vías Férreas	6,168	8
Agua y alcantarillado	6,310	53
Tecnologías de la información y comunicaciones	4,450	11
Aeropuertos	3,324	6
Puertos	2,819	30

Fuente: Elaboración propia con datos de Private Participation in Infrastructure Database, Banco Mundial

104 The Economist & Intelligence Unit, *Infrascopio 2017, Evaluación del entorno para las asociaciones público privadas en América Latina y el Caribe, 2017*, disponible en: <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Infrascopio-2017-Evaluaci%C3%B3n-del-entorno-para-las-asociaciones-p%C3%BAblico-privadas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

De acuerdo con el estudio *Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público – privadas* del BID, los contratos de APP presentan riesgos específicos de corrupción, debido principalmente a dos factores: la flexibilidad e indeterminación de los contratos de APP. Aunado a esto, en el caso particular de México, la falta de mecanismos adecuados de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas

para la constitución de las APP puede generar riesgos de corrupción al propiciar la existencia de espacios de opacidad, potencial conflicto de interés, uso ineficiente o inadecuado de los recursos públicos y endeudamiento público, entre otros.¹⁰⁵ En la siguiente tabla se presentan los riesgos a la corrupción en cada una de las fases de los proyectos de APP.

Tabla 34. Fases de un proyecto de APP y riesgos de corrupción

Fases de un proyecto de APP y riesgos de corrupción				
Fase 1	►	Fase 2	►	Fase 3
• Selección inicial • Análisis de factibilidad	• Solución técnica • Análisis de costo-beneficio • Valor por dinero • Análisis de pasivos contingentes	• Asignación final de riesgos • Modelo de contrato	• Variables de licitación • Gestión y adjudicación final	• Seguimiento de indicadores • Renegociaciones
Riesgos				
• Discrecionalidad • Definir conveniencia de APP • Consultas con el sector privado	• Discrecionalidad • Ofertas agresivas • Procedimientos dirigidos	• Discrecionalidad • Adendas		

Fuente: BID, *Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas*, 2018.

¹⁰⁵ Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, *Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 119-152

Como ejemplo, en la primera fase del proceso de APP es posible que los tomadores de decisiones puedan sobrevalorar la conveniencia y eficiencia de algún proyecto de APP que no debería de realizarse.¹⁰⁶ Asimismo, en la fase dos, las empresas pueden estar coludidas con los agentes públicos y realizan ofertas agresivas para ganar las concesiones. Por otro lado, en la fase tres, las renegociaciones de los contratos de APP pueden abrir espacios a la corrupción, ya que éstas se efectúan en escenarios de escasa competencia y baja institucionalidad en cuanto a las reglas de cómo debe llevarse a cabo el proceso.

Ahora bien, de acuerdo con el documento *Política Nacional Anticorrupción: Bases para una discusión pública* de la RRC, los proyectos impulsados a través de las APP también pueden implicar recursos extraordinarios, debido a que las empresas participantes responden a dinámicas económicas tradicionales, mientras que los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) -esto es, los productos generados a través de la asociación- pueden implicar altos niveles de complejidad que, por una parte, generan incertidumbre sobre las inversiones realizadas y que, por otra, no necesariamente producirán los impactos sociales inicialmente proyectados.

En este mismo documento se señala que las APP pueden afectar al erario, debido a que la suscripción de este tipo de instrumentos por parte de los gobiernos federal y estatales se traducen financieramente en deuda pública. Un ejemplo del impacto negativo en las finanzas públicas que pueden tener los proyectos de APP se observa en los títulos que se emiten para financiar diversos proyectos; esto se ha llevado a cabo principalmente mediante dos instrumentos: los Certificados de Participación Ordinaria y los Certificados Bursátiles. Como ejemplo, actualmente, el portafolio de bonos carreteros de la agencia calificadora de crédito *Fitch Ratings* reporta un monto

de 44 billones 443 mil millones 169 mil 738 pesos en deuda responsabilidad del Estado mexicano.

Otro ejemplo del impacto negativo de las APP en las finanzas públicas se observa con los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (PIDIREGAS). Estos esquemas de inversión privada son utilizados únicamente en proyectos de obra pública de PEMEX y la CFE. De acuerdo con el documento *Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas*, durante los primeros cinco años de operación de los PIDIREGAS, la deuda de estas entidades ascendió a 896 billones de pesos y 263 billones de pesos respectivamente.

El mismo documento señala que la suscripción de contratos de largo plazo con empresas privadas -nacionales o extranjeras- implica menos obligaciones y compromisos para garantizar el interés público. Al respecto, por ejemplo, el Reglamento de la LAPP permite a la iniciativa privada la presentación de proyectos y propuestas no solicitadas por la vía de las asociaciones público-privadas para que, en caso de considerarse viables o necesarias, puedan ser sometidas a concurso. Esto naturalmente tiene el potencial de incidir en las responsabilidades de planeación del Estado, además de que abre espacios de riesgos para actos de corrupción como la colusión o el conflicto de intereses. En este tenor el estudio *Infrascopio 2017, Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe*¹⁰⁷ de *Intelligence Unit & The Economist*, señala que México obtiene un puntaje de 57 puntos de un total de 100 en el componente de "Clima de inversiones y negocios", el cual evalúa entre otros aspectos, el entorno de competencia en la industria local, es decir, si existe una minoría de compañías a las cuales se les adjudica la mayoría de los contratos de APP.

¹⁰⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, *Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas*, p. 7, disponible en: <https://publications.iadb.org/en/publication/efectos-de-la-corrupcion-en-los-contratos-de-asociaciones-publico-privadas>

¹⁰⁷ *Infrascopio* es una herramienta que evalúa la capacidad que tienen los países para implementar APP de infraestructura y servicios, sostenibles y eficientes. Dicha evaluación se realiza a través de la ponderación de 5 categorías, a saber: Regulaciones; Instituciones; Madurez; Clima de inversiones y negocios; y, por último, Financiamiento. A su vez, en cada una de las categorías se evalúan elementos específicos que componen a las mismas.

Tabla 35. Clima de inversiones y negocios, Infrascopio 2017

Posición	País	Puntaje/ (sobre 100)
1	Costa Rica	79
2	Jamaica	78
3	Uruguay	72
4	Honduras	70
5	Trinidad y Tobago	67
6	Panamá	65
=7	Chile	61
=7	Ecuador	61
9	Brasil	58
=10	Colombia	57
=10	México	57
=12	Paraguay	56
=12	Perú	56
14	Argentina	55
=15	Guatemala	53
16	República Dominicana	51
17	Nicaragua	48
18	El Salvador	38
19	Venezuela	9
Promedio		67

Fuente: The Economist & Intelligence Unit, Infrascopio 2017, Evaluación del entorno para las asociaciones público privadas en América Latina y el Caribe, 2017, disponible en: <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Infrascopio-2017-Evaluaci%C3%B3n-del-entorno-para-las-asociaciones-p%C3%BAblico-privadas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>. Países maduros: entre 80 y 100; países desarrollados: entre 60 y 79; países emergentes: entre 30 y 59; países incipientes: entre 0 y 29.

Aunado a lo anterior, también se identifican importantes brechas en materia de transparencia y rendición de cuentas que establezcan controles externos a la operación de las APP. Al tratarse de contratos de largo plazo entre el sector público y privado, los proyectos de APP que se financian con recursos públicos comprometen el gasto público en ciclos multianuales; lo cual complica la auditoría y la

fiscalización de este tipo de proyectos. No obstante, de acuerdo con el estudio de *Intelligence Unit & The Economist* ya citado, no es posible encontrar en ningún país de la región, a excepción de Colombia, información oportuna y abierta sobre la evaluación de necesidades en las etapas de identificación, selección y evaluación de proyectos de APP (para demostrar la justificación de la inversión). A su vez,

también se encuentra una opacidad en cuanto a la información relacionada sobre el desempeño de los contratos de APP, así como de la evaluación *ex post* de proyectos ejecutados.¹⁰⁸ Al respecto, en la siguiente tabla se puede observar

la posición y el puntaje que ocupa. México en comparación con otros países de América Latina en el rubro de “Instituciones” del estudio ya citado de *Intelligence Unit & The Economist*.¹⁰⁹

Tabla 36. Instituciones, Infrascopio 2017

Posición	País	Puntaje (sobre 100)
1	El Salvador	91
2	Brasil	88
3	Guatemala	80
=4	Colombia	75
=4	Jamaica	75
6	Chile	68
=7	Nicaragua	66
=7	Perú	66
=9	Honduras	63
=9	Uruguay	63
11	México	61
12	Paraguay	60
13	Trinidad y Tobago	48
14	Argentina	42
15	Costa Rica	40
16	Ecuador	31
17	República Dominicana	16
18	Panamá	11
19	Venezuela	0
	Promedio	55

Fuente: The Economist & Intelligence Unit, Infrascopio 2017, Evaluación del entorno para las asociaciones público privadas en América Latina y el Caribe, 2017, disponible en: <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Infrascopio-2017-Evaluaci%C3%B3n-del-entorno-para-las-asociaciones-p%C3%BAblico-privadas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>. Países maduros: entre 80 y 100; países desarrollados: entre 60 y 79; países emergentes: entre 30 y 59; países incipientes: entre 0 y 29.

¹⁰⁸ *Op., Cit., The Economist & Intelligence Unit, p. 15.*

¹⁰⁹ En el ámbito de “Instituciones” se evalúan distintos aspectos, entre ellos, la categoría de “Transparencia y rendición de cuentas”, la cual analiza si los países cuentan con un registro público de APP; si existe información actualizada sobre la actividad de APP en el país en una plataforma de fácil acceso; si reúne información de los proyectos en sus diferentes etapas; si el gobierno publica una evaluación de necesidades por cada proyecto; y por último, si reúne información sobre el desempeño de los contratos de APP.

A pesar de la existencia de un espacio en internet en donde se publican los principales proyectos de infraestructura que requieren financiamiento privado, la información publicada resulta insuficiente y poco útil para un control social de este tipo de mecanismos. Por ejemplo, en términos presupuestales, solamente se publica el costo total de los proyectos, y el porcentaje de financiamiento público y privado.

Sobre este tema, el artículo 17 del Reglamento de la LAPP establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), deberá reportar en los Informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública información sobre las APP autorizadas. De igual manera, existen lineamientos para dar seguimiento al ejercicio de las inversiones, y para la elaboración de informes de ejecución y evaluación *ex post* de este tipo de instrumentos. Sin embargo, los informes que derivan de dichos lineamientos no son de fácil acceso ni responden a los principios de máxima publicidad; la única información a la cual se puede acceder de manera sencilla es la reportada por la SHCP a través de los informes trimestrales, y con esta no es posible llevar a cabo un seguimiento oportuno de esta clase de instrumentos.

La falta de reglas claras y homologadas para la creación y funcionamiento de APP, al igual que de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas eficientes y la posibilidad de comprometer importantes cantidades de recursos públicos a largo plazo, propician que se conviertan en espacios susceptibles a la corrupción. Se corre el riesgo de un uso ineficiente de los recursos, si se permite que sea el sector privado quien fije las prioridades de inversión lo que podría traducirse en conflicto de intereses; la fiscalización de los recursos en este tipo de esquemas se dificulta al tratarse de proyectos de

largo plazo, por lo que se corre el riesgo de desvío de recursos que no se podrán identificar de forma eficiente e inmediata; y al no contar con mecanismos de control y seguimiento claros, existe la posibilidad que la infraestructura o los servicios prestados no cumplan con su propósito y no generen los impactos esperados en el bienestar social.

Cabildeo

El cabildeo es la práctica a través de la cual distintos grupos de interés posicionan sus demandas en la agenda pública. Pese a que esta herramienta garantiza derechos fundamentales como la libertad de información, así como el derecho a petición, también puede resultar en un ejercicio de colusión entre el sector público y los diversos grupos de interés.¹¹⁰

Para salvaguardar el interés público y no mermar la imparcialidad de las decisiones legislativas y de política pública, es importante conocer las justificaciones institucionales y políticas que llevan a las autoridades a tomar ciertas decisiones. Por ello, es necesario contar con reglas claras sobre esta práctica que, a su vez, fomenten y faciliten el ejercicio transparente y abierto de la misma.¹¹¹ Al respecto, la evidencia para el caso mexicano en comparación con otros países en América Latina y el mundo señala la presencia constante de prácticas indebidas en las decisiones públicas, la falta de transparencia en el diseño de la política pública, así como áreas potenciales de riesgos de captura de autoridades por grupos de interés.

Al respecto, el *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa* elaborado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa mide la existencia de políticas y mecanismos de transparencia y participación ciudadana en los parlamentos de Latinoamérica evaluando cuatro dimensiones.

¹¹⁰ Alberto Abad Suárez, *El pasillo de cristal: transparentar el cabildeo en México*, p. 128, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4673/7.pdf>

¹¹¹ Luisa Béjar, cp. 24, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4673/7.pdf>

- Normatividad, existencia de leyes o reglamentos referentes a temas de transparencia y participación.
- Labor del Congreso o Asamblea, evaluación de las prácticas efectivas de transparencia en el desarrollo del trabajo de la Función Legislativa.
- Presupuesto y Gestión Administrativa, mide el nivel de transparencia en el uso de los recursos públicos asignados a la labor del Congreso.
- Participación Ciudadana, existencia de políticas que faciliten el acceso e intervención ciudadana en los procesos legislativos.

Tabla 37. Resultados del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018

Posición 2018	Normatividad	Labor del Congreso o Asamblea	Presupuesto y Gestión Administrativa	Participación ciudadana	Resultados
1 Guatemala	8.55	19.39	23.66	25.37	76.97
2 Costa Rica	6.2	24.2	23.15	21.72	75.27
3 Colombia	7.46	21.32	18.02	22.1	68.9
4 Paraguay	6.29	18.89	22.08	20.78	68.04
5 Ecuador	6.94	20.39	16.55	22.11	65.99
6 Chile	5.92	21.37	16.16.	21.05	64.5
7 México	7.51	18.83	13.62	18.13	58.09
8 Perú	5.35	16.69	13.46	21.64	57.17
9 Argentina	5.9	16.94	11.18	16.9	45.19
10 Bolivia	5.7	11.21	11.38	16.9	45.19
11 Venezuela	3.97	7.13	0	10.19	21.29

Fuente: Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/indice-legislativo-2018-paises.pdf>

En la medición del año 2018 de dicho índice, México se sitúa en el lugar 7 de 11 con una puntuación total de 58.09 (de un máximo de 100 puntos). Cada una de las cuatro dimensiones consta de diversas variables, vale la pena destacar las siguientes:¹¹²

- Existencia de regulación de transparencia y

¹¹² Para mayor información sobre cómo se compone el Índice, véase: Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, Metodología de Cálculo Índice RLTL 2018, disponible en: https://drive.google.com/file/d/1pPt-GfRj35WrlKL_kCft6awJQBxGgBkC/view

- acceso a la información en el congreso, 75%
- Existencia de reglamentación del cabildeo o *lobbying*, 75%
 - Existencia de una normatividad de registro de intereses, 83%
 - Existencia de un registro de obsequios a los congresistas, 0%
 - Información relacionada con las labores de los asesores de los congresistas o asambleístas, 0%
- Publicación de información sobre actividades de los legisladores, 39.75%
 - Participación ciudadana, 0%
- Asimismo, de acuerdo con el *Reporte de competitividad global 2017-2018* del Foro Económico Mundial, México obtiene un puntaje de 2.5 (de un máximo de 7 puntos) en el ámbito de “influencia indebida,” el cual contempla la experiencia y opinión de expertos sobre la independencia judicial y el favoritismo en las decisiones de los agentes gubernamentales. En cuanto al ámbito de “desempeño del sector público,” México obtiene un puntaje de 2.9. En particular, en el tema de transparencia de diseño de política pública se obtiene una calificación de 4.0 puntos.

Tabla 38. Reporte de competitividad global 2017 - 2018, Pilar I. Instituciones públicas, México

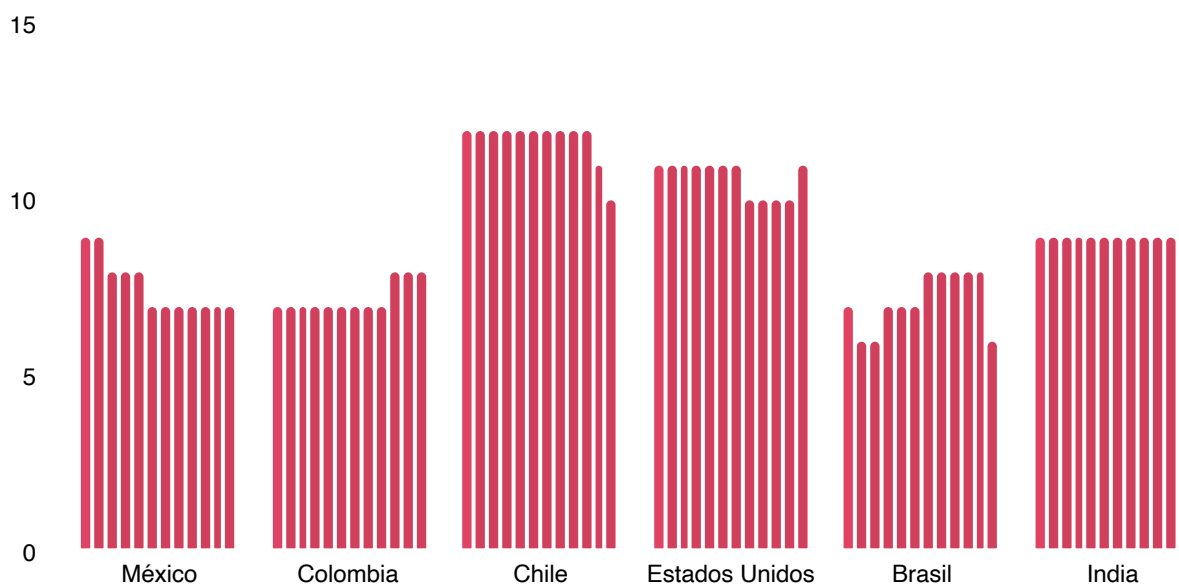
Ámbito	Tema	Puntaje (7 puntos máximo)	Lugar (127 países)
Influencia indebida Puntaje: 2.5 Lugar: 124	Independencia judicial	2.9	113
	Favoritismo en las decisiones de oficiales gubernamentales	2	129
Desempeño del sector público Puntaje: 2.9 Lugar: 100	Eficiencia en el gasto gubernamental	2.2	121
	Carga de la regulación gubernamental	2.6	120
	Eficiencia del marco legal en la resolución de conflictos	2.7	118
	Eficiencia del marco legal en regulaciones desafiantes	2.9	94
	Transparencia en el diseño de política pública	4.0	63

Fuente: Elaboración propia con base en Foro Económico Mundial, Reporte de Competitividad Global 2017-2018, disponible en: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/>

Otro de los indicadores que podría aproximar a la imparcialidad en la toma de decisiones de política pública puede encontrarse en el reporte *Freedom in the World* de la organización *Freedom House*. A través del componente de “Funcionamiento del Gobierno” dentro del ámbito de Derechos Políticos, se señala el apego al interés público con el que los poderes

ejecutivo y legislativo diseñan la política pública. Con este indicador también es posible conocer la efectividad y dureza de los controles anticorrupción en los países, así como el grado de transparencia y apertura en los mismos. Al respecto, para el año 2017, México obtiene una calificación de 7, sobre un máximo de 12 puntos.

Gráfica 32. Evolución del componente de funcionamiento del gobierno del reporte *Freedom in the World* de México 2006-2017, países confirmados

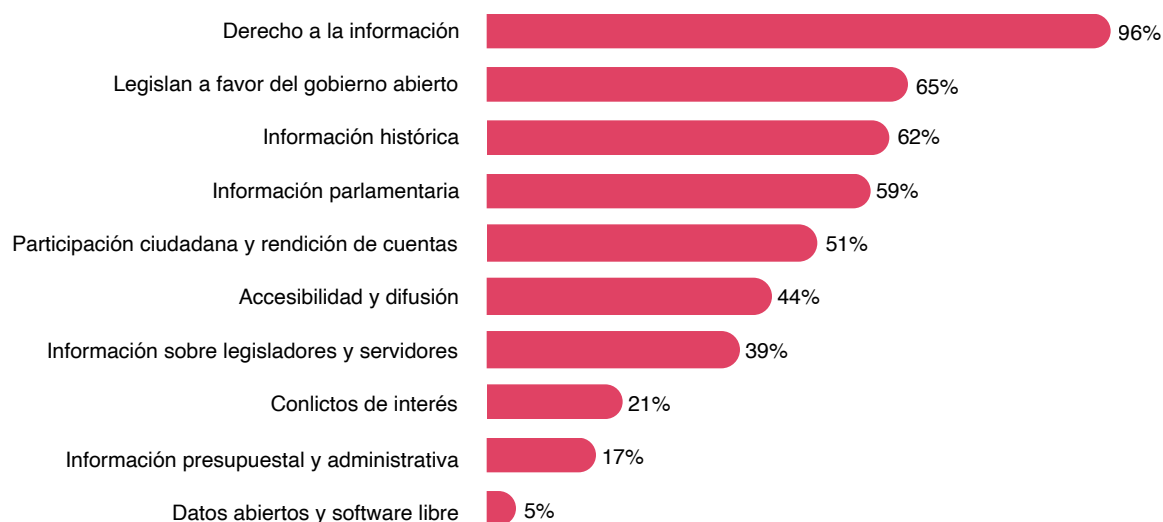


Fuente: Elaboración propia con base en Freedom House, *Freedom in the World* 2006-2018, disponible en: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/>

Como se mencionó, una solución para salvaguardar el interés público en la toma de decisiones es transparentar y monitorear la práctica de cabildeo con el objetivo de analizar las justificaciones de los agentes públicos. Para ello, es útil monitorear casos reales en los que se pueda presumir potencial conflicto de interés, así como abrir dicha información al escrutinio público. De acuerdo con el *Diagnóstico*

de parlamento abierto 2017 elaborado por el núcleo de organizaciones de la APA en México, se enfatiza la necesidad de contar con aspectos clave en la arena legislativa relacionados con la promoción de las agendas de gobierno y parlamentos abiertos; la accesibilidad de información sobre legisladores y servidores públicos adscritos a los congresos, así como temas de conflicto de interés.

Gráfica 33. Porcentaje de cumplimiento por principio de parlamento abierto 2017, legislativos locales



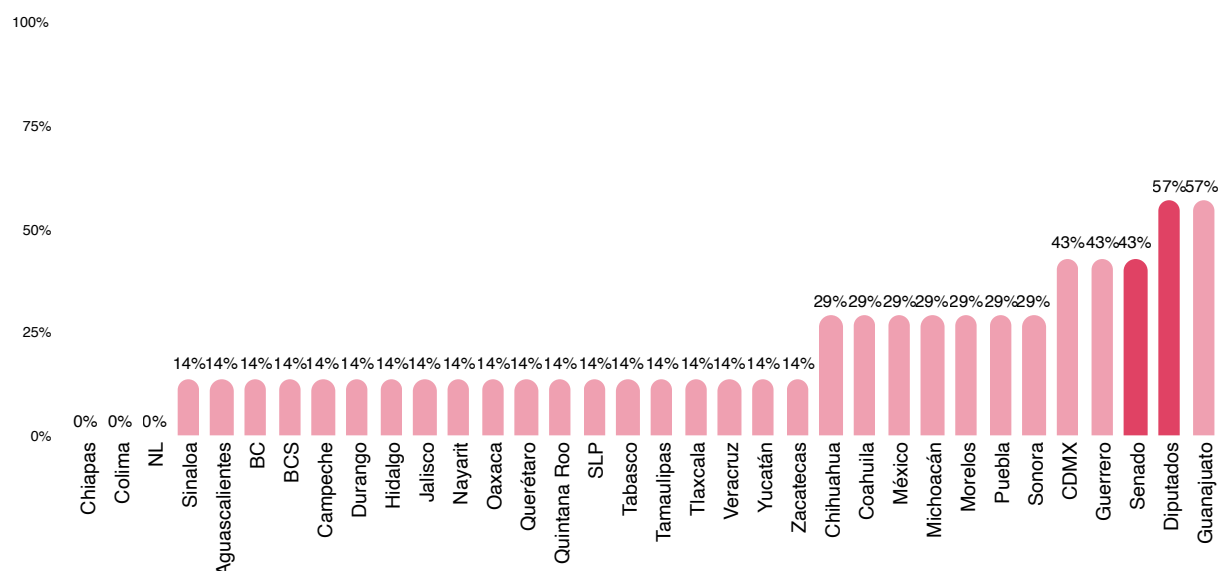
Fuente: Alianza por el Parlamento Abierto, Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017, 2017, disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>

(En este gráfico se incluyen los resultados promedio de los 32 Congresos locales)

En perspectiva comparada, el análisis de la información de parlamento abierto permite apreciar que ninguno de los 32 legislativos del país alcanzan calificación aprobatoria en el principio de conflicto de interés. De hecho, se reconoce que en tres entidades federativas no se cuenta con ninguna previsión con respecto a este tema (Chiapas,

Colima y Nuevo León). La Cámara de Diputados y el Senado de la República obtuvieron un porcentaje de cumplimiento de 57% y 43%, respectivamente que, si bien los coloca en una posición de liderazgo a escala nacional, da cuenta de las brechas existentes en los congresos del país en esta materia.

Gráfica 34. Porcentaje de cumplimiento en el principio de conflicto de interés, legislativos federales y locales



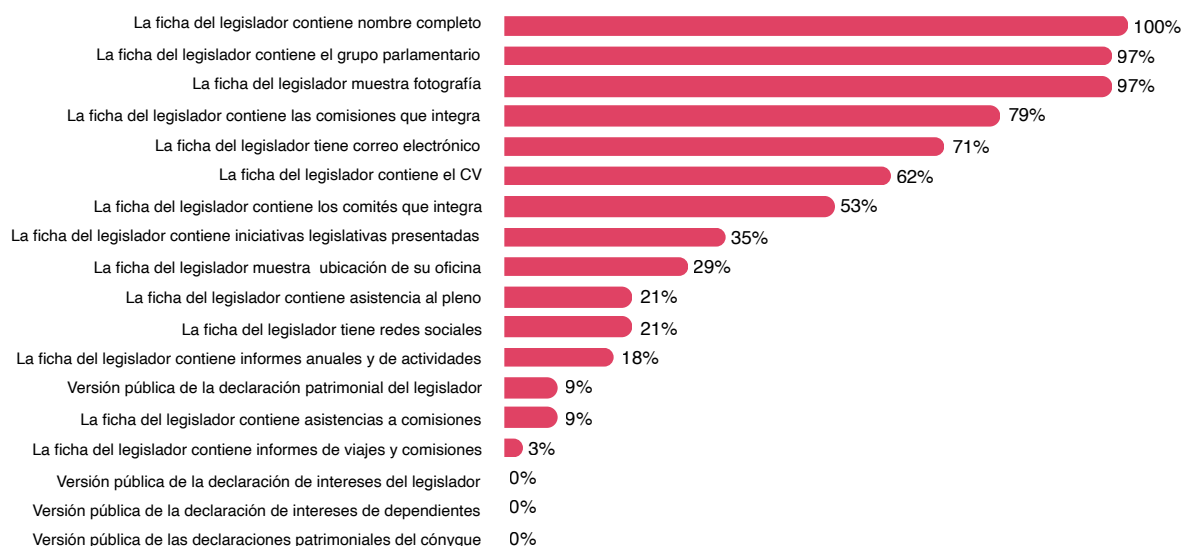
Fuente: Alianza por el Parlamento Abierto, Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017, 2017, disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>

Al respecto, vale la pena hacer énfasis sobre algunas categorías que denotan, justamente, la falta de información y controles para transparentar y monitorear los intereses de los servidores públicos. Referente a la “información sobre legisladores y servidores públicos”, se puede observar en la siguiente gráfica que en los congresos locales se carece de información básica sobre las comisiones en las que participan los legisladores, datos sobre sus actividades, su declaración patrimonial y su declaración de intereses. A su vez, cabe resaltar que, en materia de conflicto de intereses, se tiene un porcentaje de cumplimiento del 35.9% en cuanto a disposiciones que regulen el cabildeo, así como un 29.41% de cumplimiento de disposiciones que obliguen al legislador a presentar declaración de intereses. Por último, vale la pena destacar que existe un nulo porcentaje de cumplimiento en cuanto a la publicación y difusión de información sobre las actividades de cabildeo.¹¹³

De igual forma, se identifican brechas importantes en el cumplimiento de criterios mínimos que generen las condiciones necesarias para disuadir e inhibir el conflicto de interés en los legislativos federales y estatales. Al respecto, conviene destacar que la única previsión que se contempla en tres cuartas partes de los legislativos del país tiene que ver con la existencia de disposiciones que obliguen a los legisladores a excusarse de participar en procesos o decisiones en los que exista potencial conflicto de interés. A pesar de esto, y como se aprecia en el siguiente gráfico, persisten brechas importantes que se pudieran atender, en el marco de la PNA, relacionadas con reglas para cabilderos, la existencia de códigos de ética para involucrados (legisladores, funcionarios y cabilderos), e inclusive la publicación de declaraciones de interés y la divulgación de casos de conflicto probado.

¹¹³ Para mayor información sobre el tema de conflicto de intereses en México, véase: Roberto de Michele y Nicolás Dassen, *Conflicto de intereses, Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9200/Conflicto-de-intereses-desafios-y-oportunidades-para-implementar-un-sistema-efectivo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Gráfica 35. Porcentaje de cumplimiento en los temas incluidos en el principio de información sobre legisladores y servidores públicos, legislativos locales



Fuente: Alianza para el Parlamento Abierto, Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017, 2017, disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>

(En este gráfico se incluyen los resultados promedio de los 32 Congresos locales).

En el ámbito local son escasas las regulaciones respecto al cabildeo legislativo. De acuerdo con la *Encuesta sobre percepción de transparencia en diputados estatales en México*,¹¹⁴ quienes participan en prácticas de cabildeo señalan que estas actividades han sido ejercidas de una manera que alteran las decisiones, y que algunas empresas han promovido iniciativas a favor de ciertos grupos de interés o privados por encima de nociones de interés general o imparcialidad. De acuerdo con las entrevistas, el factor coincidente sobre los temas que se abordan en el ejercicio de cabildeo es el económico, ya que muchos legisladores hicieron alusión a los temas de recursos públicos, obras públicas, suscripción de contratos de servicios, uso de suelo en zonas urbanas, disposiciones sobre presupuesto de ingresos, cuestiones empresariales, entre otras.¹¹⁵

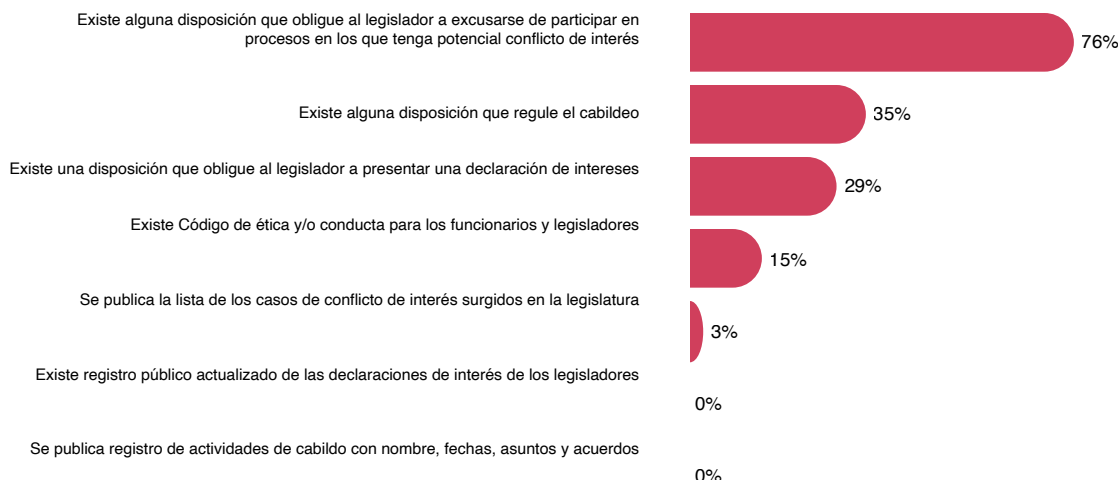
Este diagnóstico no es ajeno a la realidad de la legislatura nacional en México. La normatividad en materia de conflicto de intereses y cabildeo presenta muchas áreas de oportunidad. A la fecha, se han presentado alrededor de 14 iniciativas relacionadas con temas de cabildeo (10 en la Cámara de Diputados y 4 en la Cámara de Senadores) que contemplan el establecimiento de códigos de conducta para los legisladores y cabilderos; obligaciones y sanciones para ambos en caso de conductas indebidas; así como mecanismos de transparencia para su ejercicio. Actualmente, no existe una legislación sobre el cabildeo en el ámbito legislativo, no obstante, en la práctica se encuentra más o menos regulado en los Reglamentos de la Cámara de Diputados (2010) y la Cámara de Senadores (2011).

Los esfuerzos por establecer una regulación de cabildeo en la arena legislativa se limitan a

¹¹⁴ La encuesta conlleva una serie de entrevistas para conocer las interrogantes principales en materia de cabildeo. Las entrevistas fueron realizadas en el año 2015 en los congresos de los estados de México, Guanajuato, Morelos, Jalisco, Oaxaca y Puebla, y la invitación a responderla se hizo a todos los diputados de los respectivos congresos, sin importar el grupo parlamentario.

¹¹⁵ Op., Cit, Alberto Abad, p. 155, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4673/7.pdf>

Gráfica 36. Porcentaje de cumplimiento en los temas incluidos en el principio de conflicto de interés, legislativos locales



Fuente: Alianza por el Parlamento Abierto, Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017, disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>
(En este gráfico se incluyen los resultados promedio los 32 Congresos locales)

transparentar al público las relaciones entre los cabilderos y los legisladores; prohibir el cohecho; así como establecer la obligatoriedad de que los legisladores se abstengan de intervenir en situaciones donde obtengan beneficios personales o para terceros. Sin embargo, es necesario fortalecer estos reglamentos para tipificar las faltas y establecer sanciones específicas en caso de que se viole la normatividad.

Por otro lado, se debe generar, sistematizar y abrir información estratégica y relevante sobre la práctica del cabildeo, no solo en el ámbito legislativo sino también en áreas sensibles de los demás poderes (por ejemplo, órganos reguladores, órganos constitucionales autónomos, etcétera). El simple registro de datos y su publicidad no ha sido un método eficaz de control para prevenir el conflicto

de intereses, ya que en la mayoría de las ocasiones los datos no se analizan ni se compila información relevante para detectar conductas indebidas. La información que se produce actualmente no está abierta, y no es lo suficientemente estratégica para cruzar con otras fuentes de información o sistemas que permitan detectar actos de corrupción.

Es importante reconocer que el cabildeo es una actividad habitual en cualquier régimen democrático. No obstante, el reto en la materia es generar certidumbre respecto a estos mecanismos de interlocución y participación entre lo público y privado. A su vez, también es necesario garantizar y facilitar a los grupos de interés minoritarios el mayor número de oportunidades y espacios para incidir en las decisiones públicas.

Involucramiento social en el control de la corrupción

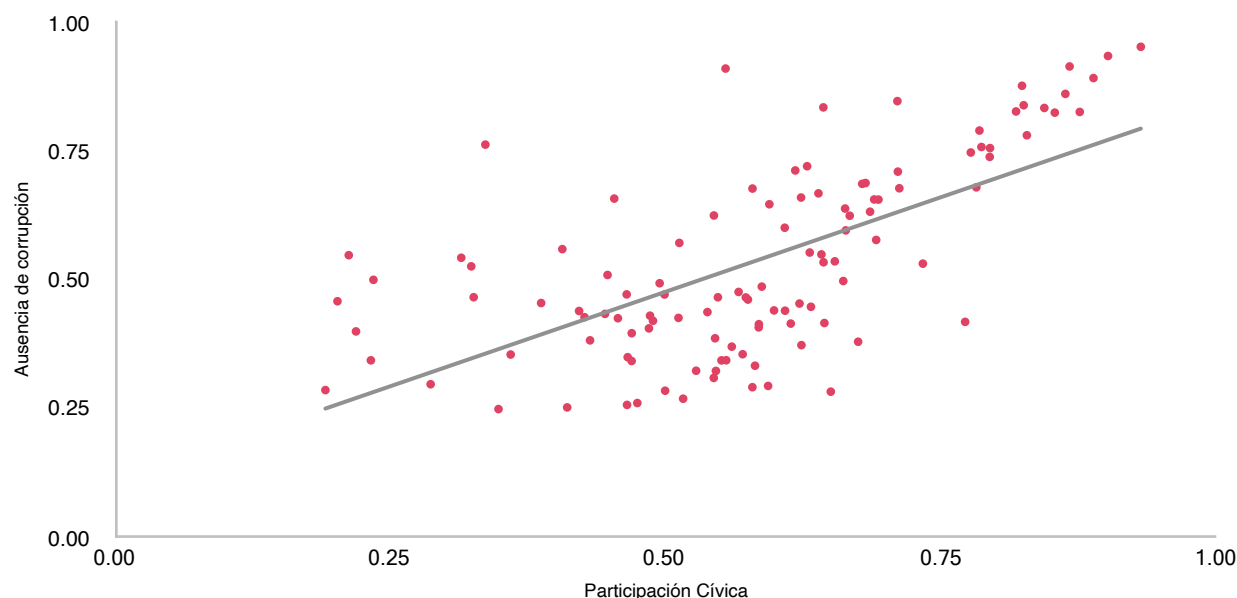
Una política nacional que tenga como objetivo controlar la corrupción, no puede centrar solamente su atención en la dimensión gubernamental del fenómeno. La corrupción, como problema sistémico, no solo encuentra condiciones de riesgo para su permanencia y reproducción en escenarios donde persisten la impunidad y la arbitrariedad; sino también en espacios donde ha logrado afianzarse como una norma social de uso para resolver problemas cotidianos de las personas (evadir una infracción de tránsito, acceder a un servicio o un programa social, ganar un contrato de gobierno, entre muchos otros).

Al respecto, desde la experiencia internacional se reconoce que aquellas iniciativas de control de la corrupción que han logrado resultados de valor han ido más allá de la esfera gubernamental, y han avanzado en el desarrollo y fomento de esquemas innovadores que propician el involucramiento y corresponsabilidad de los distintos sectores de la sociedad en el combate de este flagelo.

La forma en que el involucramiento social opera en el control de la corrupción puede ocurrir de distintas maneras: modificando la estructura de valores que se reconocen como legítimos al interior de la comunidad política; propiciando dinámicas de participación, vigilancia y colaboración desde la sociedad en los asuntos de gobierno (introduciendo controles sociales que reducen riesgos de corrupción); o fomentando la implantación de esquemas de regulación interna en la iniciativa privada que aminoren los riesgos de corrupción en dicho sector en su relación con clientes, proveedores e instituciones públicas.

Como ilustración del efecto transformador que puede tener el involucramiento social en el control de la corrupción -y tomando como referencia información del *Índice de Estado de Derecho del World Justice Project* para un conjunto de 113 países- es posible apreciar en el siguiente gráfico la existencia de una correlación positiva entre el ejercicio de derechos relacionados con la participación cívica y la existencia de una percepción favorable sobre las condiciones de corrupción imperantes en cada país.

Gráfica 37. Participación cívica y control de la corrupción con base en el Índice de Estado de Derecho 2017-2018 del World Justice Project



Fuente: World Justice Project, Índice de Estado de Derecho, 2017-2018, disponible en: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf

Esta asociación puede explicarse por dos vías. Por una parte, la garantía de los derechos de participación ocurre en escenarios en donde existe una aplicación extendida de la ley no solo en ese ámbito, sino en otros que impactan en el control de la corrupción desde el gobierno (investigación y sanción, profesionalismo de las estructuras burocráticas, etcétera). Por otra parte, la posibilidad que tiene la sociedad de involucrarse en el ejercicio del gobierno establece controles adicionales a las estructuras administrativas que permiten atajar espacios y riesgos de corrupción. La permanencia de este tipo de esquemas de involucramiento puede generar círculos virtuosos en los que, a mayor y mejor participación y corresponsabilidad de la sociedad, se incrementan las posibilidades de un control efectivo de la corrupción a nivel sistémico.

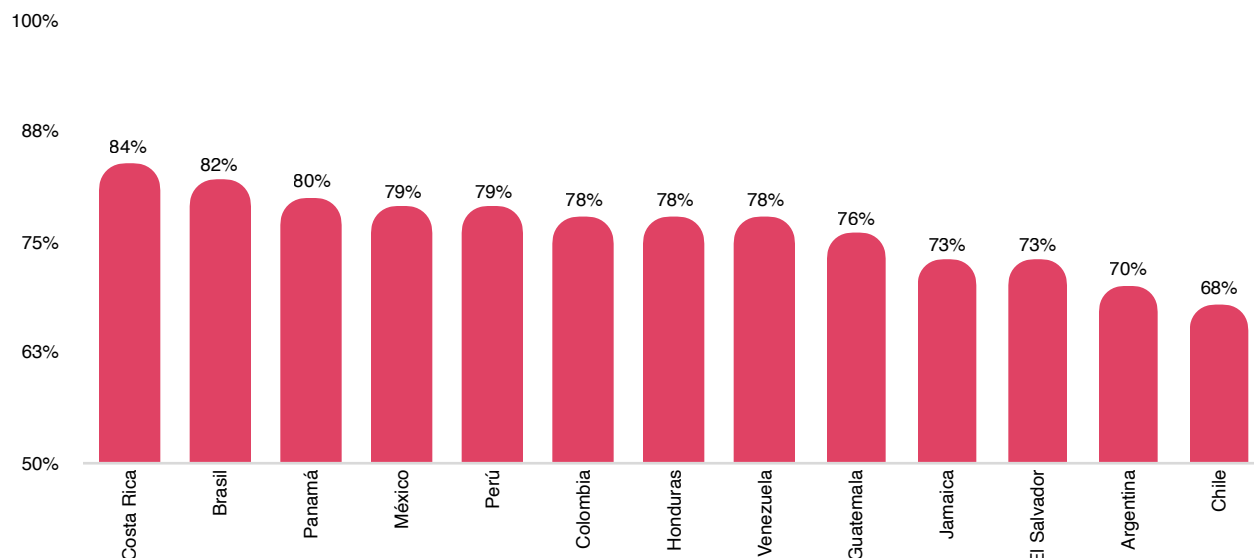
El repertorio de acciones que reflejan un alto grado de involucramiento y corresponsabilidad de la sociedad en el control de la corrupción es muy variado, y puede incluir elementos como el desarrollo de esquemas de participación y vigilancia social, la articulación de espacios de colaboración en donde autoridades y grupos sociales crean de manera conjunta soluciones de política pública, así como la consolidación de modelos de regulación interna que disminuyan los riesgos de corrupción desde la iniciativa privada o las organizaciones de la sociedad civil, entre muchos otros.

A continuación, se presenta un diagnóstico general que brinda un panorama de la situación que prevalece en México en materia de involucramiento y corresponsabilidad social para el control de la corrupción. En concreto en esta sección se analizan las condiciones que facilitan -o imponen barreras- para la participación y la vigilancia social del ejercicio de gobierno, el grado de incorporación de prácticas de regulación interna para el control de la corrupción en la iniciativa privada, así como la eficacia que han tenido los procesos formativos y de comunicación social en México en la adecuación de valores, percepciones y expectativas relacionadas con la integridad y el control de la corrupción.

Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación

La relevancia que puede tener la participación ciudadana en el control efectivo de la corrupción radica en el potencial que tiene para establecer controles externos al gobierno en distintos ámbitos de la función pública (desde la vigilancia de procesos específicos, el involucramiento social en espacios de decisión, en el seguimiento de las actividades de gobierno, entre muchas otras). De igual manera, tal como se describe en el *Barómetro Global de la Corrupción 2019* de TI, existe una percepción generalizada a nivel regional de que el involucramiento activo de los ciudadanos puede resultar crucial en la modificación de las condiciones imperantes en materia de corrupción. Este mismo estudio revela que la percepción sobre este asunto en México es respaldada por cerca de 80% de la población.

Gráfica 38. Barómetro Global de la Corrupción 2019, América Latina: ¿Las personas comunes pueden hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción?



Fuente: Transparencia Internacional, Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción. Barómetro Global de la Corrupción, 2019, América Latina y el Caribe, disponible en: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/gcb_latin_america_and_the_caribbean_2019_ES

La participación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en el control activo de la corrupción no se limita exclusivamente a aquellos mecanismos creados *ex profeso* para tal fin (como las contralorías y los testigos sociales), sino que implica una perspectiva transversal de la participación que supone el involucramiento ciudadano en las distintas fases de los procesos de gobierno (formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control), así como en la cocreación de soluciones de política en colaboración con autoridades y funcionarios públicos. Al respecto, en instancias de colaboración internacional como la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) se reconoce la necesidad de fortalecer esquemas de gobernanza centrados en el ciudadano que permitan el desarrollo conjunto de acciones y compromisos de gobierno que incidan en la calidad de vida de las personas.¹¹⁶

Si se toma en consideración la premisa anterior, el análisis de la infraestructura de participación ciudadana para el control de la corrupción en México adquiere otra dimensión, revelando una serie de brechas y retos que se pueden encarar a partir de esta propuesta de PNA.

Un primer problema que se identifica en materia de participación ciudadana se funda en una paradoja aparente: de acuerdo con cifras oficiales, en México existe una gran cantidad de mecanismos de participación orientados a diversas temáticas del ejercicio de la autoridad; sin embargo, su alcance (o nivel de incidencia) sigue siendo limitado. Al respecto, y de acuerdo con información de los censos de gobierno del INEGI, para el año 2016 las autoridades estatales y municipales reportaron la existencia de alrededor de 12 mil mecanismos de participación ciudadana: 304 en las entidades federativas y poco más de 11,800 en los municipios.

¹¹⁶ Open Government Partnership, *Strategic Refresh of the Open Government Partnership, 2016*, disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Strategic-Refresh_Dec2016.pdf

Todos estos mecanismos de participación se distribuyen en las distintas categorías de temas propuestos por el INEGI en los levantamientos censales: desde planeación y evaluación, hasta el desarrollo de esquemas de presupuesto participativo. De acuerdo con el análisis de cifras oficiales, los principales temas en donde existen mecanismos de participación a nivel estatal son: seguridad pública, educación, contraloría, desarrollo

social, y planeación y evaluación. En cambio, los principales temas en donde existen instrumentos de participación a escala municipal son: obras públicas, seguridad pública, salud, educación y desarrollo social. Cabe destacar, que, tanto en el ámbito estatal como municipal, la información analizada permite identificar también la existencia de mecanismos de participación orientados a la vigilancia y la denuncia de servidores públicos.

Tabla 39. Temas en los que existe el mayor número de mecanismos de participación ciudadana a escala estatal y municipal, 2017

Estatel		Municipal	
Seguridad Pública	21	Obras Públicas	1,127
Educación	21	Seguridad Pública	716
Contraloría	20	Salud	698
Desarrollo Social	19	Educación	693
Planeación y Evaluación	18	Desarrollo Social	654
Denuncia Servidores Públicos	12	Denuncia Servidores Públicos	358

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/>; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/>

A pesar de la alta densidad de mecanismos de participación ciudadana observados a escala estatal (9.5 instrumentos promedio por entidad federativa) y municipal (5 instrumentos promedio por municipio), uno de los problemas fundamentales de esta clase de instrumentos es que suelen acotar la participación a procesos consultivos poco vinculados con las decisiones públicas. De acuerdo con el análisis de la información oficial disponible, del total de mecanismos de participación reportados por las autoridades estatales y municipales, poco más del 40% se clasificaron como instrumentos de carácter consultivo (consejos ciudadanos o consultivos), un porcentaje

similar puede asociarse a esquemas consultivos y de seguimiento (comités ciudadanos), y alrededor del 10% se catalogó en la categoría de otros.

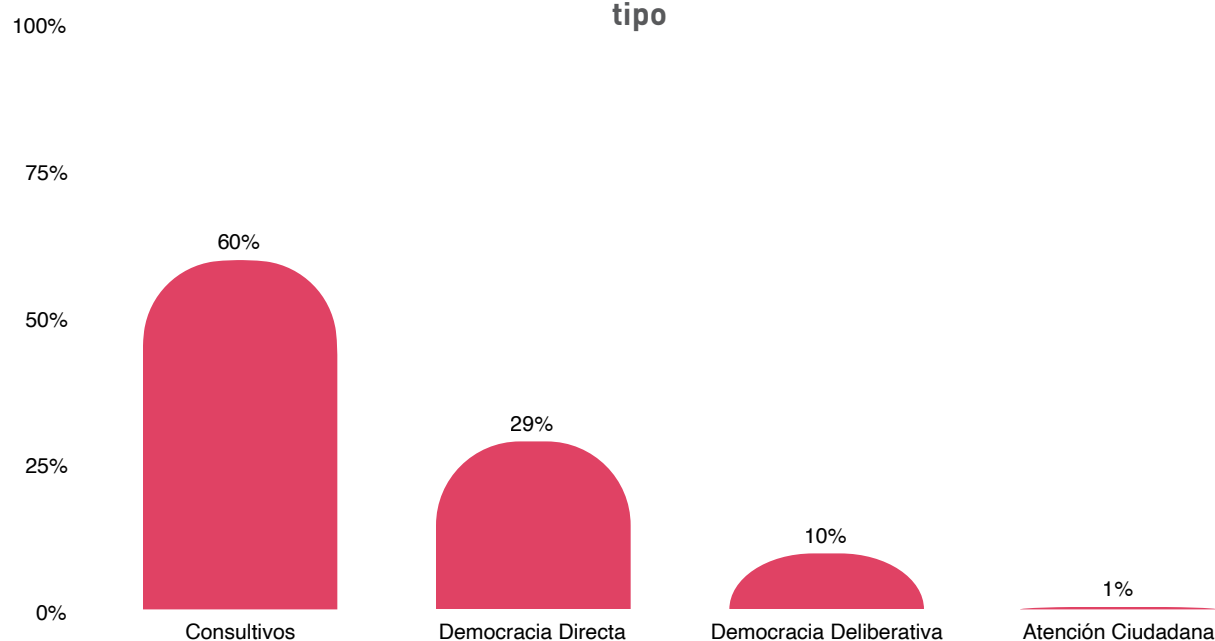
Si bien la desagregación de la información oficial no permite elaborar con mayor detalle los alcances y las limitaciones de los esquemas de participación a escala estatal y municipal, destaca el hecho de que cerca de la mitad de los mecanismos de participación se reportan como consejos consultivos (ya sea que estén integrados por ciudadanos, organizaciones o expertos). Este hecho pudiera revelar las limitaciones de los esquemas de participación ciudadana en

México en donde se abren espacios para recibir opiniones, pero no se tiene claridad sobre la incidencia que este tipo de mecanismos tienen en la toma de decisiones gubernamentales.

Al respecto, el estudio *Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México 2015* de la organización Participando por México, destaca -a partir de un amplio análisis de la normatividad y de

solicitudes de información a nivel local- que alrededor de dos terceras partes de los mecanismos de participación ciudadana existentes en los municipios son de carácter consultivo, y alrededor del 30% de democracia directa (plebiscito, referéndum, etcétera). Solo un porcentaje pequeño de los mecanismos de participación identificados -alrededor de 10%- apuntan hacia la construcción de esquemas incipientes de colaboración y de democracia deliberativa.

Gráfica 39. Oferta de mecanismos de participación ciudadana, a nivel municipal por tipo

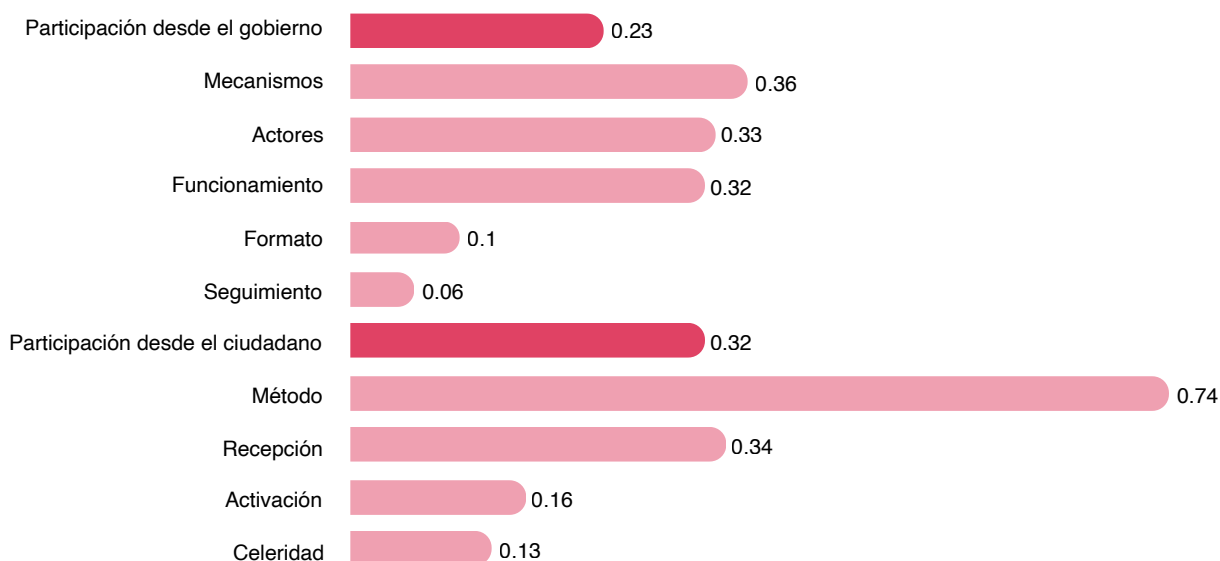


Fuente: Participando por México, *Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015, 2016*, disponible en: <http://mpcmx.org/content/tuning/offer.html>

Reforzando esta idea, el estudio *Métrica de Gobierno Abierto 2017* elaborado por el CIDE y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), señala que una de las brechas más importantes de la oferta gubernamental de mecanismos de participación en el país radica en el formato de estos instrumentos; ya que buena parte de ellos se centran en informar o consultar a los ciudadanos, pero existe una carencia de mecanismos que busquen el involucramiento y la colaboración de los ciudadanos en los procesos y decisiones de gobierno.

Este mismo estudio apunta un segundo problema en materia de participación ciudadana, a saber: el poco seguimiento que se da a los acuerdos generados en el marco de los instrumentos de participación. Derivado de los resultados del análisis en comentario, se identifica la existencia de importantes brechas al interior de las instituciones públicas para traducir las propuestas construidas a partir del diálogo con organizaciones y ciudadanos, en decisiones y acciones concretas. Muestra de ello son los pobres resultados observados en los indicadores de participación ciudadana de la *Métrica de Gobierno Abierto 2017*, especialmente en el componente de seguimiento en la dimensión de participación desde el gobierno.

Gráfica 40. Métrica de Gobierno Abierto 2017: Resultados del subíndice de participación ciudadana



Fuente: CIDE-INAI, Métrica de Gobierno Abierto 2017: Resumen Ejecutivo, 2018, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>

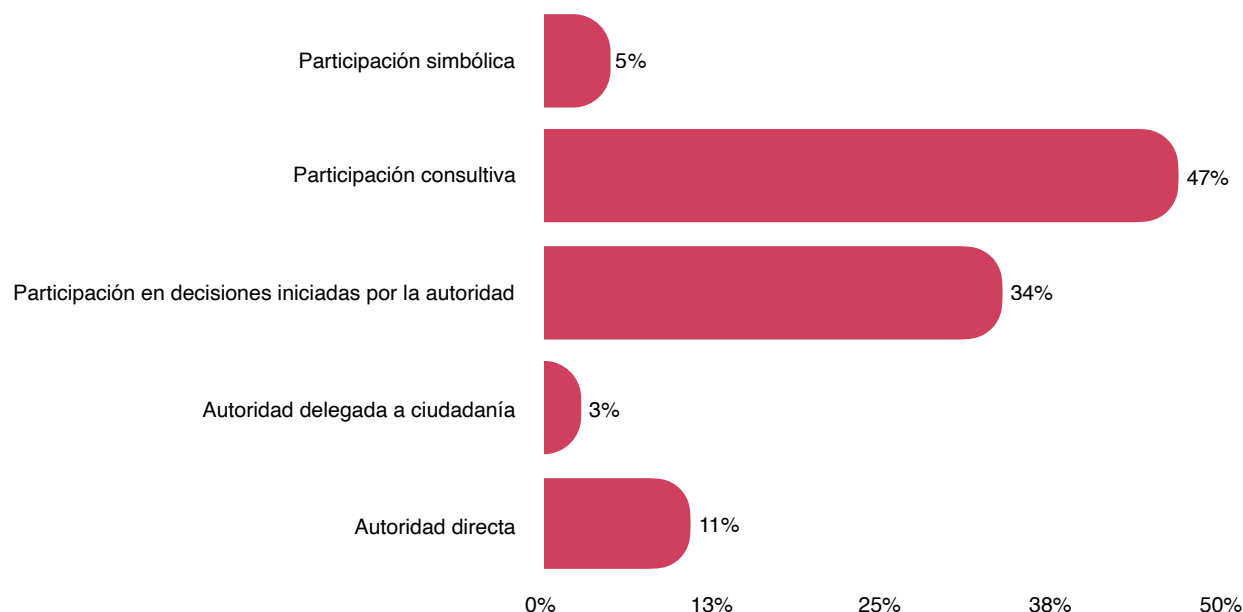
Asimismo, se reconoce -a partir del desarrollo de ejercicios de usuario simulado- que al momento que algún ciudadano busca participar o involucrarse en alguna dependencia de gobierno de manera individual -esto es, sin mediar algún mecanismo formal de participación- las posibilidades de que reciba una respuesta positiva por parte del gobierno son solo de una de cada seis ocasiones.

De acuerdo con los autores de esta investigación, la poca efectividad e incidencia de los mecanismos de participación ciudadana en México se debe, fundamentalmente, a la carencia de una comprensión compartida (tanto conceptual como práctica) de lo que significa el involucramiento ciudadano en los asuntos de gobierno en todo el país. A pesar de la existencia de una gran cantidad de mecanismos de participación -y de un catálogo importante de innovaciones democráticas en algunos ámbitos- el análisis agregado refleja que, para las instituciones

públicas de México, el involucramiento ciudadano se relaciona con conceptos estrechos de participación (como la escucha de opiniones que no informan las decisiones, o la gestoría social).

En complemento a esta idea, el estudio de Participando por México reconoce que cerca de la mitad de los mecanismos de participación ciudadana a nivel local analizados promueven el desarrollo de esquemas de consultivos no vinculantes, mientras que un tercio de los instrumentos analizados se orientan a informar o consultar decisiones previamente iniciadas por la autoridad. En esta misma investigación se señala que el porcentaje de mecanismos que promueven esquemas más profundos de participación (en los que se delega o se comparte la decisión con los ciudadanos) es relativamente bajo alcanzando, en el mejor de los casos, 14% del total.

Gráfica 41. Composición de oferta de mecanismos de participación ciudadana, a nivel municipal por tipo



Fuente: Participando por México, Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015, 2016, disponible en: <http://mpcmx.org/content/tuning/offer.html>

En el ámbito de los mecanismos de participación creados con el propósito de vigilar la ejecución de programas públicos y el ejercicio de recursos, destacan en el contexto mexicano las experiencias de contraloría y de testigo social. Con respecto al primer tipo de instrumentos, Gómez Hermosillo (2017) menciona que son mecanismos de vigilancia comunitaria de los fondos de inversión social cuya aplicación, al menos en el caso mexicano, puede rastrearse a los primeros programas de combate a la pobreza implementados desde finales de los años setenta del siglo XX.

De hecho, como este mismo autor destaca, las contralorías sociales son instrumentos que en la actualidad están sustentados normativamente en la Ley General de Desarrollo Social, a través de la cual se establecen obligaciones para la creación de espacios de participación en los que se involucren los beneficiarios, y permitan la correcta aplicación de los recursos públicos destinados a los programas de desarrollo social.

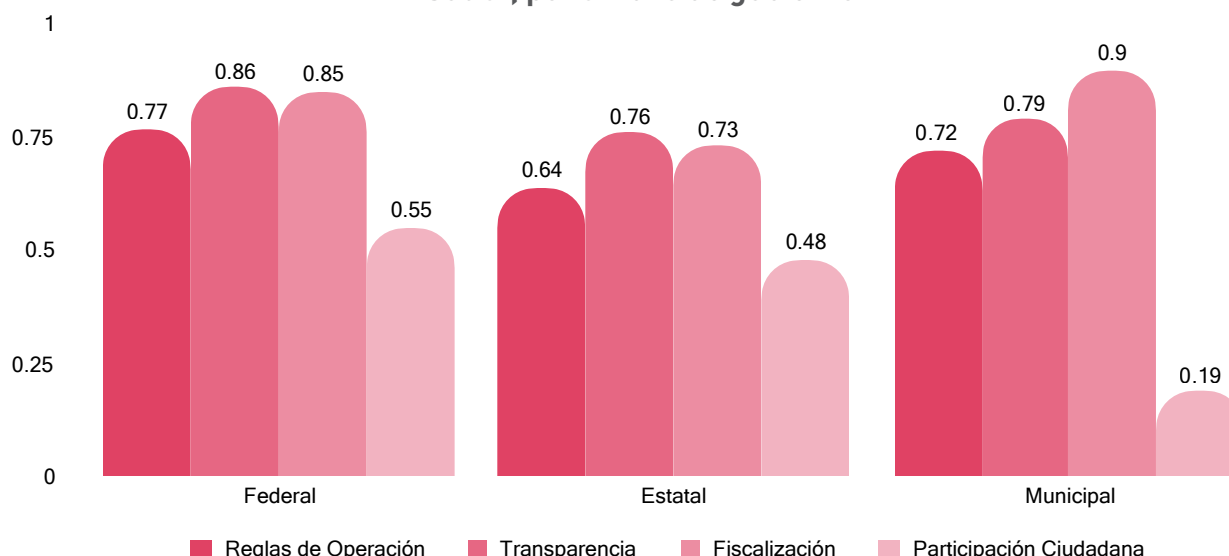
Tomando en consideración esta previsión normativa, el *Informe de Resultados 2018* de la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) de TM y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presenta los resultados del análisis realizado a un conjunto de programas sociales de los tres niveles de gobierno en donde, aunado a otros criterios, se evalúa el componente de participación y vigilancia ciudadana.

A partir de una muestra de 543 intervenciones para el desarrollo social (programas o acciones), el Informe de Resultados de IPRO muestra que la categoría con menor grado de desarrollo de la institucionalidad de los programas sociales es, justamente, la de participación ciudadana. Como puede apreciarse en el siguiente gráfico, de manera consistente se observa que los componentes de participación y vigilancia ciudadana de los programas sociales (que incluye mecanismos como la contraloría social y los esquemas de participación en el diseño, ejecución y evaluación de la intervención) son los que cuentan

con el menor nivel de desarrollo. Esta situación tiende a hacerse más evidente en el ámbito estatal y municipal, en donde el resultado para este criterio

fue de 0.48 y 0.19 puntos, respectivamente (en una escala de valoración que va de 0 a 1).

Gráfica 42. Indicadores de institucionalidad de las intervenciones para el desarrollo social, por ámbito de gobierno



Fuente: Transparencia Mexicana y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Resultados 2018: Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales, 2018, disponible en: <https://www.programassociales.org.mx/descargas/informes/Informe-de-resultados-IPRO-2018.pdf?v=1>

De acuerdo con las conclusiones esbozadas en este estudio, en el ámbito federal solo en dos terceras partes de las intervenciones sociales se consideran la inclusión de mecanismos de participación de los beneficiarios en la fase de ejecución, además de que se identifican importantes brechas en lo que respecta al involucramiento de la ciudadanía en la fase de detección de necesidades y de diseño de los programas. En el ámbito estatal, en alrededor de la mitad de los programas e intervenciones analizados no se identifica elemento alguno de participación en las fases de diseño, implementación y evaluación, además de que menos de la mitad de los programas evaluados carecen de mecanismos de controlaría social.

En consonancia con este argumento, algunos autores mencionan la existencia de dos fallas estructurales en la articulación de los mecanismos de contraloría social. En primer lugar, la forma en que estos esquemas de vigilancia se generan y, en

segundo lugar, la funcionalidad que han tenido las contralorías a lo largo del tiempo. Con respecto al primer punto, Gómez Hermosillo (2017) alerta que la promoción para la conformación de las contralorías sociales depende de los funcionarios encargados de la ejecución de los programas públicos, esto es, los “vigilados” son los responsables de impulsar los esquemas de vigilancia. Sobre esta base, este autor señala que en aquellos programas o situaciones en donde existan posibles situaciones de abuso, clientelismo o corrupción, las contralorías no entran en funcionamiento o sus tareas se distraen hacia otros temas no relacionados con el control del ejercicio de los recursos públicos.

Con respecto al segundo punto, un estudio del CIESAS y la Universidad Veracruzana, destacó que las contralorías sociales en México son espacios de participación poco conocidos por la población, y en los que resulta complicado conocer su contribución

efectiva en la identificación de irregularidades o de presuntos casos de corrupción. Como señalan los autores de esta investigación, en el mejor de los casos las contralorías sociales han tendido a operar como oficinas de quejas ciudadanas, más que como espacios de control y vigilancia social.¹¹⁷

Finalmente, la figura del testigo social ha surgido en años recientes como un mecanismo de participación ciudadana que acompaña, vigila y atestigua los procesos de contratación pública, buscando atajar -a través del control social- irregularidades y potenciales riesgos de corrupción en el ejercicio de los recursos públicos. Esta iniciativa se ha ido incorporando gradualmente en el contexto mexicano como resultado del trabajo realizado por las organizaciones de la sociedad civil -en especial, de TM- para fortalecer los esquemas de participación y rendición de cuentas desde la sociedad. Dicho trabajo de incidencia permitió que, hacia 2004, esta figura se formalizara y regularizara el trabajo de los testigos sociales por medio de la generación de Lineamientos aplicables en el ámbito de la APF, así como en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).

Con respecto a este esquema, e independientemente de algunos casos aislados o anecdóticos, el único estudio que ha buscado sistematizar la experiencia de los testigos sociales es el realizado por la organización Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas. Derivado del análisis realizado por esta institución se desprende que, si bien los testigos sociales son una figura que ha logrado institucionalizarse como parte de los procesos de compras públicas, persisten áreas de oportunidad relacionadas con los alcances de la participación de estos mecanismos en los ciclos de compras públicas.

Al respecto, los testigos sociales no participan en la vigilancia y seguimiento de aspectos clave de este proceso (como los programas anuales de adquisiciones

o la determinación de la modalidad de adjudicación), lo cual pudiera aminorar las tareas de atestiguamiento. De igual manera, la imposibilidad de conocer el ciclo completo de adquisiciones limita las capacidades de los testigos sociales para detectar irregularidades o desviaciones con respecto a los procesos de planeación establecidos en las instituciones.

En esta investigación también se destaca que la capacidad que tienen estas figuras de vigilancia social para la detección de casos de corrupción depende, en buena medida, de la pericia de los representantes sociales, y no necesariamente de procesos claros que permitan a los testigos identificar irregularidades. Al respecto, persisten importantes espacios de opacidad que impiden a los testigos sociales realizar de manera adecuada su función (por ejemplo, las concertaciones que pueden realizar servidores públicos y agentes privados con respecto a una contratación). Con lo anterior, se reconoce que, si bien estas figuras de participación ciudadana tienen el potencial de apoyar el control de la corrupción en los procesos de adquisiciones, resulta fundamental fortalecer de manera simultánea la transparencia y acotar los riesgos de arbitrariedad en este ámbito, a fin de que la labor de vigilancia social pueda tener un impacto más directo.

Así pues, y como ha podido apreciarse a lo largo de esta sección, en el contexto mexicano existe una importante infraestructura de mecanismos formales de participación que pueden detonar el involucramiento ciudadano en el control de la corrupción. A pesar de esto, persisten una serie de brechas y limitaciones que impiden un efectivo ejercicio de la participación a través de estos canales: mecanismos consultivos que no se vinculan adecuadamente con las decisiones, esquemas de participación que existen en el papel, pero no operan; e instrumentos de vigilancia social que -dado su diseño institucional o la falta de transparencia de los procesos de gobierno- no terminan por funcionar de manera óptima.

117 Felipe Hevia, *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*, CIESAS-UV, 2006.

En adición a esto, el breve diagnóstico aquí presentado da cuenta de la carencia de modelos sistemáticos y homogéneos de participación ciudadana que trasciendan las lógicas consultivas, y promuevan el diálogo, la colaboración y la cocreación entre autoridades, funcionarios, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos. Este tema deberá ser tomado en consideración al momento de diseñar acciones de política orientadas a fortalecer la participación ciudadana en el combate a la corrupción.¹¹⁸

Corresponsabilidad e integridad empresarial

La promoción y puesta en marcha de esquemas de integridad empresarial se ha convertido en un imperativo en las estrategias orientadas al control de la corrupción alrededor del mundo. El argumento que justifica la introducción de esta clase de medidas es bastante simple: las empresas son espacios organizados que, al igual que las dependencias de gobierno, están expuestas a riesgos internos y externos de corrupción en distintos frentes (al momento de realizar trámites de gobierno, al concursar en procesos de compras públicas, al establecer acuerdos con proveedores, etcétera) que pueden propiciar su participación como sujetos activos de hechos de corrupción (soborno, tráfico de influencia, acceso a información privilegiada, fraude interno, lavado de dinero, entre otros).

Al respecto, la *Encuesta de Delitos Económicos 2018, Fraude y corrupción, un análisis de su impacto en las organizaciones* de la empresa PwC revela que, en el contexto mexicano, el porcentaje de empresas analizadas que experimentaron delitos económicos entre los años 2016 y 2018 pasó de 37% a 58%. Este mismo estudio señala que alrededor de dos terceras partes de estos delitos son cometidos por actores que pertenecen a la misma empresa y en materia de corrupción, 8 de cada 10 empresarios encuestados consideran que el soborno y la corrupción son prácticas habituales al momento de hacer negocios en México.

De esta manera, la corrupción y el soborno son fenómenos que han permeado en distintas esferas y ámbitos de la sociedad mexicana. Datos de la encuesta referida revelan que, entre 2016 y 2018, los actores externos fueron cada vez más importantes en el número de casos de corrupción y soborno suscitados. No obstante, la magnitud del fenómeno dentro de las empresas no se ha traducido necesariamente en acciones tendientes a prevenir y combatir la corrupción. Así, únicamente el 31 por ciento de las empresas encuestadas en México ha llevado a cabo una evaluación de riesgos de corrupción. Aspecto que deja entrever el incipiente desarrollo generalizado de una cultura para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción en las empresas.

Sobre esta base, desde hace algunos años se ha promovido el desarrollo de diversos instrumentos al interior de las empresas (controles internos, programas de cumplimiento, códigos de ética, evaluaciones de riesgos, etcétera) que tienen como intención establecer un marco mínimo de regulación del comportamiento de sus directivos y empleados en su interacción con autoridades, proveedores o clientes. La implantación de esta clase de instrumentos es voluntaria, por lo que el análisis de su adopción en la iniciativa privada en México puede brindar evidencia sobre el grado de corresponsabilidad de este sector de la sociedad para controlar la corrupción desde el interior de sus organizaciones.

Al respecto conviene destacar que, en el contexto mexicano, la LGRA publicada en julio de 2016 establece en sus artículos 24 y 25 que en la determinación de la responsabilidad de empresas (o de sus representantes) en actos de corrupción, se tomará en consideración si éstas cuentan con políticas de integridad que, como mínimo, incluyan:

- Manuales de organización y procedimientos claros en donde se especifiquen funciones,

¹¹⁸ Para mayor información sobre la participación ciudadana en el combate a la corrupción, véase: Sergio Rivera, Ámbar Varela y Ernesto Gómez, *Participación ciudadana y combate a la corrupción, Cinco modelos de incidencia, desde el servicio público, 2012, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.*, disponible en: http://www.anticorrupcion.mx/docs/participacion_ciudadana_y_combate_a_la_corrupcion_ebook.pdf

cadena de mando y liderazgo de la empresa. Código de conducta publicado, socializado y con mecanismos de aplicación real.

- Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría que permitan examinar el cumplimiento de estándares de integridad.
- Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de las organizaciones como hacia las autoridades competentes.
- Sistemas de entrenamiento y capacitación en materia de integridad.
- Políticas de recursos humanos que disuadan la contratación de personas que puedan generar riesgos de integridad dentro de la empresa.
- Mecanismos de transparencia y publicidad de intereses.

Con respecto a este tema, conviene advertir que las fuentes de información disponibles que permiten analizar el grado de adopción y cumplimiento de estos estándares de integridad por parte de las empresas asentadas en México siguen siendo aún incipientes. Al respecto, aquí se destacan los resultados de un par de estudios que en fechas recientes ofrecen un panorama inicial sobre la situación que guarda este tema en México: por una parte, el estudio *500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa* elaborado

por MCCI y TM, y, por otra, la *Encuesta de Delitos Económicos 2018 – Edición México* elaborada por la empresa PwC.¹¹⁹ Cabe hacer mención que ambos estudios concentran su atención en el análisis de grandes empresas, por lo que para este diagnóstico no podrá presentarse evidencia de Pymes¹²⁰

En primer lugar, en el estudio *500 Frente a la Corrupción* se evalúa y califica la existencia de mecanismos concretos (por ejemplo, códigos de ética) que reflejen el compromiso de las empresas analizadas en la disuasión de hechos de corrupción. Como los autores de este estudio señalan, la evaluación realizada se basa en criterios de “transparencia, publicidad, precisión y alcance” de los mecanismos de integridad publicados en las empresas, y que permiten aproximar un análisis no solo de su disponibilidad, sino también de su grado de socialización y aplicación.

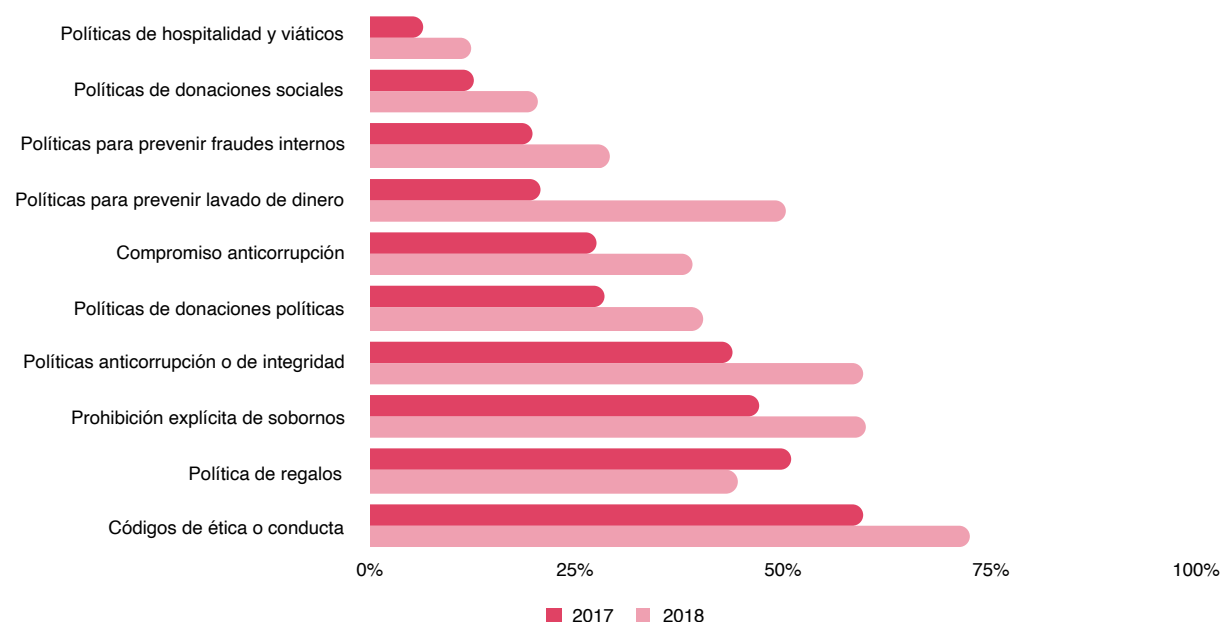
En concreto, esta investigación analizó si las 500 empresas evaluadas publicaron en su sitio en Internet una serie de elementos que, de acuerdo con los autores, se consideran esenciales en cualquier política de integridad empresarial.¹²¹ Los resultados agregados que arroja esta investigación se sintetizan en el siguiente gráfico.

119 Mexicanos contra la corrupción y la impunidad y Transparencia mexicana, *500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa*, 2017, disponible en: <https://www.integridadcorporativa500.mx/>; PWC, *Fraude y corrupción: un análisis de su impacto en las organizaciones. Encuesta de Delitos Económicos, 2018*, disponible en: https://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/c2g/2018-04-13-encuesta-delitos-economicos-2018-mexicov4.pdf?utm_source=Websiteutm_medium=Consulta%20%20https://pwc.to/2HariCi

120 Al respecto, de las pocas evidencias empíricas en relación con el fenómeno de la corrupción en las Pymes de México se encuentran la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental del INEGI y el estudio *Prevención de la corrupción para fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas de la UNODC, 2008*, disponible en: https://www.unido.org/sites/default/files/2008-10/Prevencion_de_la_corrupcion_para_fomentar_el_desarrollo_de_las_PYMES_0.pdf. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental [ENCRIGE] 2016, la corrupción en México se encuentra entre los cinco principales obstáculos para el crecimiento de las empresas. De acuerdo con la Encuesta, el 64.4% de los establecimientos consideraron que se ven orillados a participar en actos de corrupción con el fin de agilizar un trámite; 39.4% señaló que otro motivo importante para propiciar un acto de corrupción es para evitar multas o sanciones, y 30.7% mencionó que obtener licencias o permisos son también motivo de corrupción. Por su parte, menos del 15% de las empresas consideró que la corrupción se presenta para ganar contratos gubernamentales o para participar en licitaciones. Ahora bien, a pesar de que el estudio de la UNODC es del año 2008, la información proporcionada respecto a México también habla sobre una realidad no muy distinta a la presentada por el INEGI. Es decir, de acuerdo con los datos de UNODC, más del 50% de las personas entrevistadas consideró que las prácticas corruptas afectaban gravemente a su empresa, implicando un mayor impacto en la pérdida de contratos y el acceso limitado a los concursos públicos.

121 Los documentos que sustentaron la realización de la evaluación en este estudio fueron: 1) Política anticorrupción o de integridad; 2) Código de ética o de conducta para empleados; 3) Compromiso público en materia anticorrupción; 4) Prohibición explícita de sobornos y pagos a facilitadores; 5) Política de hospitalidad y viáticos; 6) Política de regalos y agradecimientos; 7) Políticas para prevenir fraudes internos; 8) Políticas para prevenir lavado de dinero; 9) Política de donaciones y/o contribuciones políticas; 10) Política de donaciones y/o contribuciones sociales.

Gráfica 43. 500 Frente a la Corrupción, Integridad Corporativa: resultados generales



Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana, 500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa, 2017 y 2018, disponible en: <https://www.integridadcorporativa500.mx/>

De acuerdo con la edición 2017 de esta investigación, los dos principales mecanismos para disuadir la corrupción que emplean entre 60% y 50% de las 500 empresas más grandes en México son los códigos de ética o conducta, y el establecimiento de políticas de regalos. En contraste, en la edición 2018 de la investigación ya citada, estos dos mecanismos tuvieron cambios significativos pues los códigos de ética fueron empleados por 72% de las empresas, sin embargo, las políticas de regalos tuvieron retrocesos y solo fueron aplicadas por 44% de las empresas. Además, en el año 2017 solo 4 de cada 10 empresas analizadas publicaron políticas anticorrupción o de integridad, y alrededor de un cuarto establecieron compromisos “cero tolerancia” frente a la corrupción. Por el contrario, la edición 2018 de la misma investigación, señala que 6 de cada 10 empresas publicaron políticas anticorrupción, y alrededor de 40% establecieron compromisos “cero tolerancia”.

Aunado a lo anterior, entre los aspectos que reportan las mejoras más sustanciales se encuentran las políticas para prevenir el lavado de dinero, pues pasaron de tener presencia en solo 20.6% de las empresas en la edición 2017, a 50.4% en el estudio de 2018; las políticas anticorrupción o de integridad pasaron de estar presentes en solo 43.8% para la edición 2017 a tener presencia en 59.8% en la edición 2018; la prohibición explícita de sobornos solo estuvo presente en 47.2% para la medición 2017, mientras que en la 2018 esta cifra ascendió al 60%; finalmente, las políticas de donaciones políticas tuvieron presencia en 28.4% para la medición 2017 y ascendieron a 40.2% en la correspondiente al año 2018.

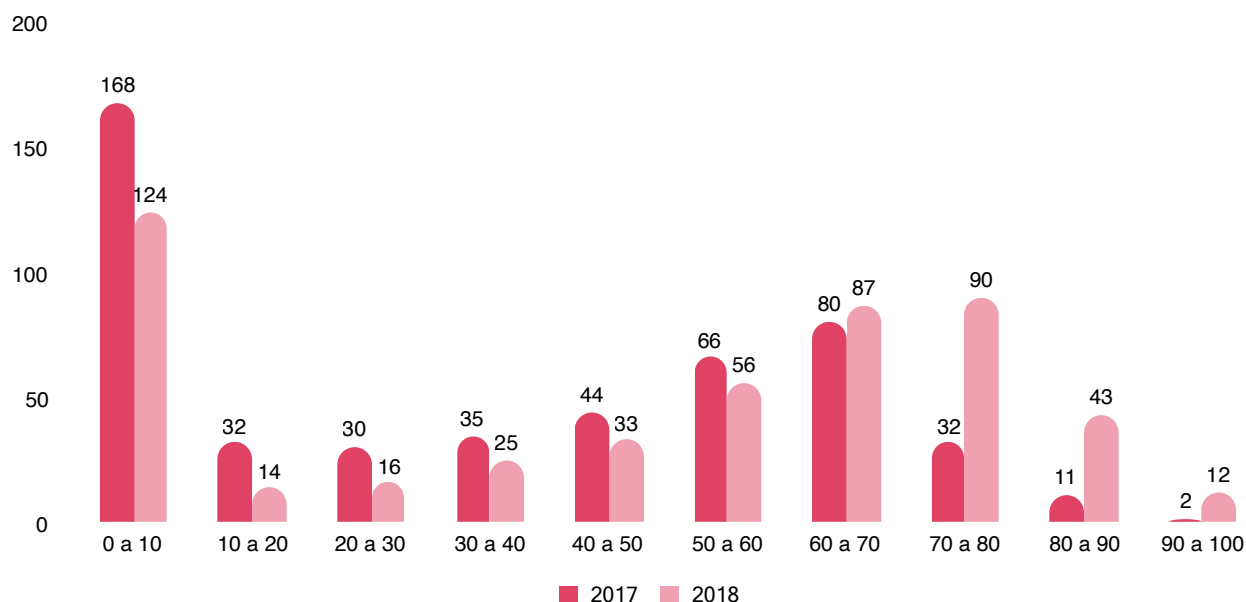
Pese a que en la medición 2017 se observó un bajo nivel de adopción de códigos de ética y políticas anticorrupción, así como debilidades en los contenidos de estos documentos, para la medición 2018 se identificaron mejoras en aspectos, como los que se señalan a continuación:

1. En 2017 no fue posible determinar el alcance (esto es, aplicabilidad para directivos, empleados o ambos) de los códigos de conducta y de las políticas de integridad en 40% de las empresas, mientras que para el año 2018, este porcentaje fue de 27%. Ahora bien, para el año 2017, solo en un tercio de las empresas fue posible identificar que la aplicación de estos instrumentos de integridad logró abarcar tanto a niveles directivos como a empleados de la institución. Mientras que para la medición 2018 se identificó en el 70% de las empresas la aplicación de estas herramientas.
2. Para el año 2017, 2 de cada 10 de las empresas analizadas establecieron explícitamente la sujeción a los estándares de integridad de agentes y representantes. Mientras que en la edición 2018, esta cifra asciende a 35%.
3. En el estudio 2017, 40% de las empresas publicaron definiciones compartidas de conflicto de interés, y 14% socializó definiciones de otros hechos de corrupción (como soborno, tráfico de influencias, etcétera). Ahora bien, para el año 2018, 60% de las empresas publicaron dichas definiciones y 24.6% las socializaron con el personal de la empresa.

4. Para la edición 2017, alrededor de 9 de cada 10 empresas no contaban con programas de capacitación o entrenamiento en integridad y control de la corrupción. Mientras que para el año 2018, 24.2% de estas empresas cuentan con dichos programas.

Con base en el análisis propuesto por estas organizaciones, se asigna una calificación que ofrece una medición integrada de los resultados de la evaluación de existencia, calidad y publicidad de las políticas anticorrupción y de integridad de las empresas comprendidas en el estudio. Esta valoración muestra que, en promedio, las empresas evaluadas alcanzaron una calificación de 37 puntos en la edición 2017, y 47 puntos para el año 2018 (en una escala de cero a cien). En el año 2017, solo 2 empresas de las 500 evaluadas obtuvieron una calificación superior a los 90 puntos; sin embargo, para la edición 2018, esta cifra ascendió a 12. Por otro lado, mientras que, en el año 2017, 168 (un tercio del total) alcanzaron una valoración de 10 puntos o menos, en la medición 2018 la cifra descendió a 124 (una quinta parte).

Gráfica 44. 500 Frente a la Corrupción, Integridad Corporativa: distribución de calificaciones en la evaluación de políticas de integridad empresarial



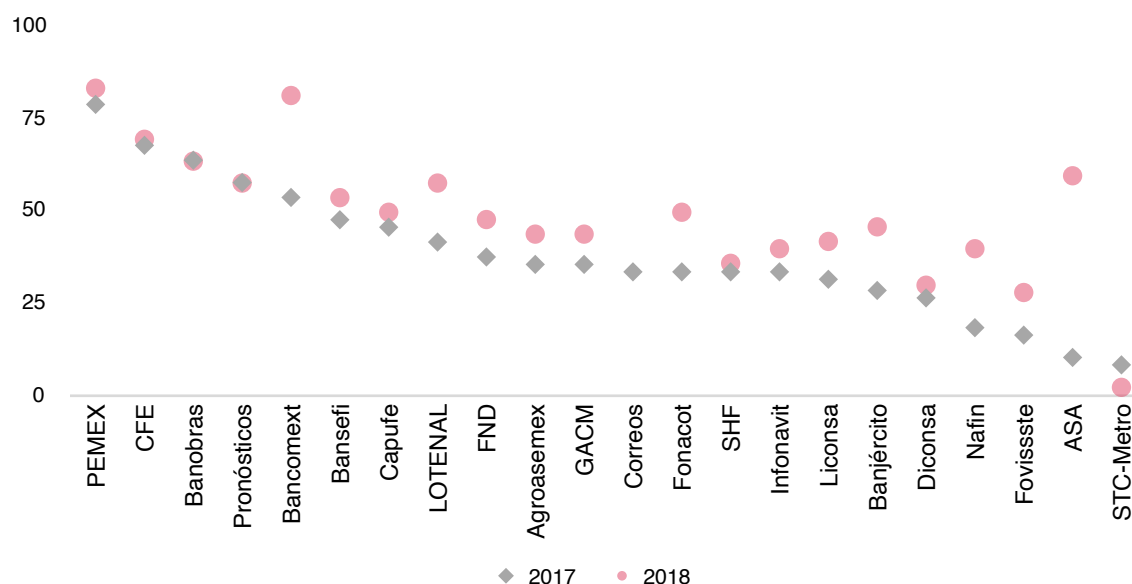
Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana, 500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa 2017 y 2018, disponible en: <https://www.integridadcorporativa500.mx/>

Como parte de esta investigación, también se evaluó a un conjunto de paraestatales,¹²² fundamentalmente del ámbito federal. En términos comparados, estas empresas no obtuvieron una calificación significativamente diferente con relación a las de la iniciativa privada en ambas ediciones del informe (38 y 48 puntos, frente a 37 y 47 que fue el promedio del total de las empresas en 2017 y 2018 respectivamente). Conviene destacar que las empresas públicas que obtuvieron las mejores calificaciones en este estudio fueron Petróleos Mexicanos (78 puntos en 2017 y 82 en 2018), Comisión Federal de Electricidad (67 puntos en 2017 y 69 puntos en 2018) y Banobras (63 puntos en ambas ediciones).

En contraste, las instituciones públicas que obtuvieron las calificaciones más bajas fueron Sistema de Transporte Colectivo, Metro (8 puntos en 2017 y 2 puntos en 2018), y FOVISSSTE (16 puntos en 2017 y 27 puntos en 2018). Cabe resaltar el caso de Aeropuertos y Servicios Auxiliares que tuvo un avance significativo pasando de 10 puntos en 2017 a 59 puntos en 2018.

¹²² Para el año 2017, se evaluaron 22 empresas estatales, mientras que para el año 2018, se excluyó a una empresa estatal (Correos de México).

Gráfica 45. 500 Frente a la Corrupción, Integridad Corporativa: calificaciones obtenidas por las empresas públicas incluidas en el estudio



Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana, 500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa, 2017 y 2018, disponible en: <https://www.integridadcorporativa500.mx/>

Aunado a lo anterior, la *Encuesta de Delitos Económicos 2018 – Edición México* elaborada por PwC ofrece algunos elementos de análisis adicionales que permiten identificar áreas de oportunidad para fortalecer las estrategias de combate a la corrupción desde la iniciativa privada. Con base en una muestra más acotada de empresas, la encuesta de PwC identifica que menos de un tercio de los empresarios entrevistados reconocen haber realizado análisis de riesgos durante los últimos 24 meses que permitieran identificar vulnerabilidades en materia de soborno y corrupción (31%), o de lavado de dinero (9%).

Asimismo, y aunque derivado de los resultados de esta encuesta se identifica un mayor grado de adopción de programas de cumplimiento (códigos de ética, programas anticorrupción, etcétera), buena parte de estos programas parten de enfoques estrictamente regulatorios; dejando de lado enfoques integrales que consideren el ciclo de disuasión, prevención, investigación y sanción. Este estudio revela una debilidad en los programas de cumplimiento empresarial por el hecho de que

buena parte de estas estrategias se generan por obligaciones contraídas con socios de negocios -sujetos a regulaciones de otros países-, y no necesariamente por el compromiso de asumir una postura proactiva frente a la corrupción y el lavado de dinero.

Derivado de ambos estudios, se puede concluir que el proceso de adopción de políticas y esquemas anticorrupción al interior de las empresas es aún una práctica incipiente en México. A diferencia de otros contextos, en donde la introducción de este tipo de medidas se reconoce como estrategias efectivas de negocios que permiten un mejor posicionamiento de las empresas, en el contexto mexicano la adopción de estas acciones parece estar más bien relacionada con obligaciones contraídas frente a socios de negocios. Sobre esta base, resulta primordial que en el marco de la propuesta de Política Nacional Anticorrupción se propongan incentivos y acciones concretas que promuevan la implementación extendida de esta clase de medidas en la iniciativa privada.

Educación y comunicación para el control de la corrupción

El cambio de la norma social que permite a la corrupción permanecer como un comportamiento cotidiano en la sociedad mexicana no podrá llevarse a cabo únicamente a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana o del fomento de esquemas de regulación interna en la iniciativa privada. Resulta preciso emprender un proceso de más largo aliento que permita una adecuación gradual de los valores y las reglas de comportamiento social, bajo premisas de imparcialidad y legalidad. En este sentido, el papel que juegan las estrategias de educación cívica y de comunicación de los costos de la corrupción resulta crucial.

Al respecto, conviene destacar la experiencia de control de la corrupción en Hong Kong como un caso emblemático, en el que se logró articular una estrategia de largo plazo en la que se combinaron armónicamente elementos de cumplimiento de la ley con acciones de educación cívica que, en su conjunto, lograron reducir los riesgos de corrupción a nivel institucional pero que, a su vez, detonaron un cambio valorativo a nivel social sobre la relevancia de evitar y denunciar actos de corrupción.¹²³

Sobre esta base, es importante analizar -de forma general- el papel que juegan en México los procesos formativos formales y la comunicación gubernamental en la socialización de valores democráticos esenciales que sirven de base para el cambio de las expectativas sociales con respecto a la corrupción.

Educación

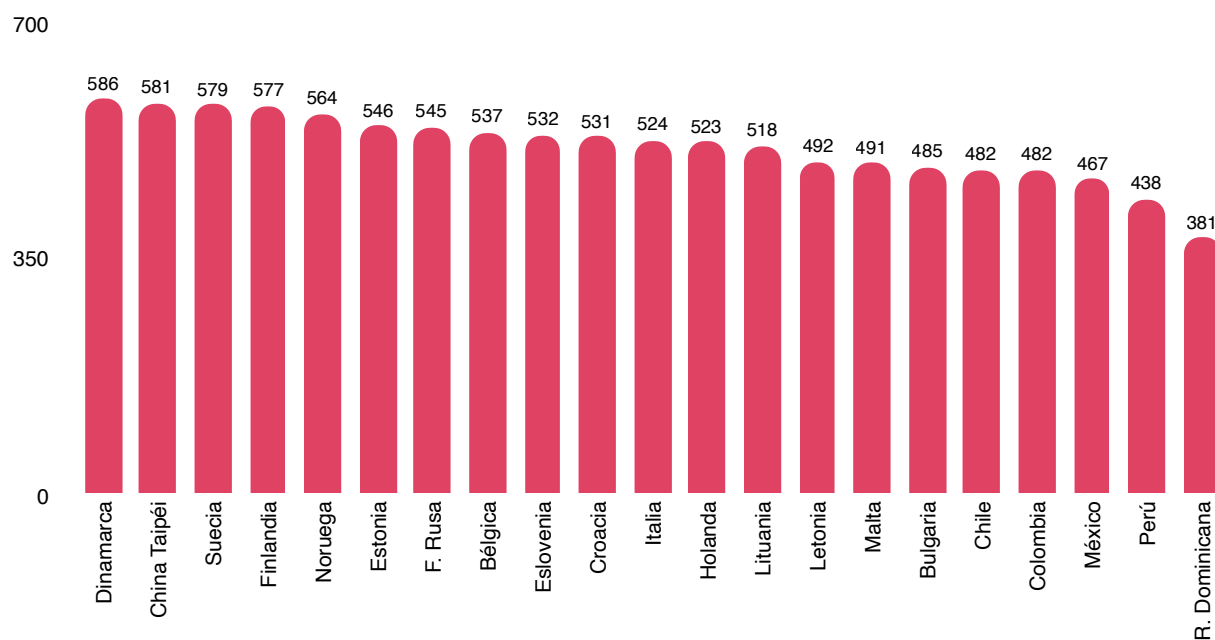
Con respecto a los procesos formativos formales, el *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016*, elaborado en México por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), ofrece importante evidencia sobre la relevancia de la enseñanza formal en la transmisión y socialización de valores democráticos.¹²⁴ Este estudio, coordinado en el ámbito internacional por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo, tiene como propósito fundamental analizar el grado de preparación de los jóvenes de segundo grado de secundaria para asumir su papel como ciudadanos, a través del nivel de aprendizaje y de compromiso en temas cívicos y sociales. El mismo estudio fue realizado en 24 países, lo cual permite realizar una comparación de los resultados nacionales con los obtenidos en otros contextos; además de que es el segundo levantamiento realizado en México (la primera edición se realizó en el año 2009), lo cual permite también analizar patrones de cambio en las actitudes de los estudiantes mexicanos en el tiempo.

En términos agregados, en la prueba de conocimiento cívico, el puntaje promedio internacional fue de 517 puntos. Mientras tanto, el puntaje promedio de los estudiantes mexicanos que participaron en esta prueba fue solamente de 467 puntos, lo cual coloca a México dentro de las últimas tres posiciones de países evaluados (junto con Perú y República Dominicana). En contraste, Dinamarca (586), China Taipéi (581) y Suecia (579) fueron los países en donde los estudiantes obtuvieron las más altas calificaciones en materia de conocimiento cívico.

¹²³ Al respecto, véase Leo Huberts, *Anticorruption Strategies: The Hong Kong Model in International Context*, *Public Integrity*, 2016, pp. 211-228, disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15580989.2000.11770834> ; Sabina Panth, *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption*, Banco Mundial, 2011, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTGOVACC/Resources/ChangingNormsAnnexFinal.pdf> (relacionado con este texto véase también Hong Kong – case study 10, 2018, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTGOVACC/Resources/HongKongCaseStudy.pdf>).

¹²⁴ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016*, 2018, disponible: <https://www.inee.edu.mx/index.php/evaluaciones-internacionales/civica-2016>

Gráfica 46. Media de desempeño en la prueba de conocimiento cívico, Cívica 2016

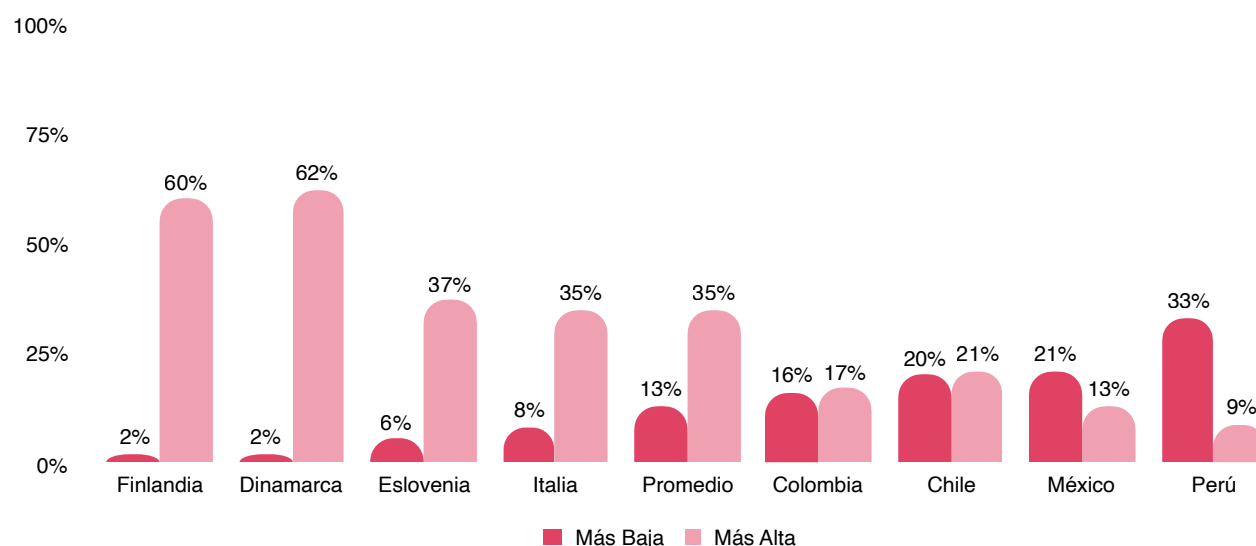


Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016, 2018, disponible en: <https://www.inee.edu.mx/index.php/evaluaciones-internacionales/civica-2016>

Estas diferencias entre países se hacen incluso más evidentes al analizar los resultados de acuerdo con el porcentaje de estudiantes que se ubicaron por categoría de conocimiento. Al realizar el análisis para una muestra de países, es posible que el desempeño de los estudiantes mexicanos quede

muy por debajo de la media del estudio; ya que cerca de un quinto de los estudiantes evaluados ocuparon la categoría de conocimiento más baja (frente a la media que fue de 13%), mientras que solamente 13% se ubicaron en la mayor categoría (frente a la media que fue de 35%).

Gráfica 47. Porcentaje de estudiantes en los niveles más bajos y más altos de desempeño en la prueba de conocimiento cívico, Cívica 2016



Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016, 2018, disponible en: <https://www.inee.edu.mx/index.php/evaluaciones-internacionales/civica-2016>. Conviene destacar que dentro de la categoría más baja de desempeño se incluyó a los estudiantes catalogados en el Nivel D (o por debajo) de desempeño; mientras que en el nivel más alto se incluyó a los estudiantes catalogados en el Nivel A de desempeño en la prueba de conocimiento cívico.

De hecho, y como se señala en el estudio, dos terceras partes de los estudiantes mexicanos se ubicaron en las categorías intermedias de conocimiento cívico (niveles B y C), lo cual significa que: les son familiares conceptos genéricos como democracia representativa o sistema político; identifican las formas de cómo pueden ser empleadas las leyes y las instituciones; reconocen el papel primordial de los ciudadanos como votantes; e identifican -como conceptos- las ideas de igualdad, cohesión social y libertad como propios de una democracia.

Si bien los resultados observados en el estudiantado mexicano en el año 2016 son significativamente mejores en comparación a la prueba realizada en el año 2009, a lo largo de este estudio se reconoce con claridad la necesidad de valorar la pertinencia y relevancia de los programas de formación cívica y ética vigentes en educación básica, a fin de fortalecer los conocimientos que los estudiantes deberían tener para este grado, y que les permitan ejercer adecuadamente su ciudadanía.

El rezago observado en nuestro país en materia de formación cívica y ética no solo tiene implicaciones en el conocimiento que adquieren los estudiantes mexicanos en este tema, sino en la capacidad que tienen de transmitir una serie de valores y principios prácticos relacionados con el ejercicio de la ciudadanía en contextos democráticos. Sobre esta base, conviene explorar los resultados de esta prueba con respecto a las actitudes que tienen los estudiantes sobre temas relevantes para la sociedad.

En el marco de este estudio, las actitudes se entienden como las valoraciones o los juicios que hacen los estudiantes con relación a ideas, personas, eventos, situaciones y relaciones. Al respecto, el *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016* incluye una pregunta en donde se explora la percepción y la actitud de los estudiantes evaluados con respecto al nepotismo (esto es, que una autoridad brinde empleo a alguno de sus familiares). A nivel internacional, esta pregunta tuvo un nivel de rechazo promedio de 44% de los estudiantes. Países como China Taipéi (74%), Finlandia (63%) y Holanda (57%) fueron donde se observaron los mayores niveles de rechazo a esta afirmación.

Tabla 40. Percepción de los estudiantes ante la afirmación “Los líderes políticos dan trabajo en el gobierno a sus familiares”

País	Bueno	Ni bueno ni malo	Malo
Chile	18%	42%	40%
Colombia	28%	51%	21%
México	25%	47%	29%
Perú	29%	43%	28%
República Dominicana	54%	33%	13%
Promedio Cívica 2016	17%	39%	44%

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016, 2018, disponible en: <https://www.inee.edu.mx/index.php/evaluaciones-internacionales/civica-2016>

En contraste, en los países latinoamericanos evaluados se observan menores niveles de desaprobación del nepotismo, y cerca de la mitad de los estudiantes participantes de esta región no consideraron ni bueno ni malo este comportamiento. En el caso mexicano, un cuarto de los estudiantes evaluados consideró el nepotismo como un comportamiento positivo, mientras que cerca de la mitad no lo consideraron ni bueno ni malo. Como señalan los autores de este estudio, “la escasa valoración de la nocividad de este rasgo para la democracia [el nepotismo] puede dar cuenta de prácticas políticas que se han normalizado, como el compadrazgo y el nepotismo, ante los cuales parece prevalecer una actitud de indiferencia” (75%).¹²⁵

Esta tendencia a tener posturas positivas con respecto a ciertas actitudes que vulneran principios democráticos básicos (como los derechos humanos o la división de poderes) se mantienen entre los estudiantes

mexicanos, al momento de preguntar cuestiones como el derecho de las policías de detener injustificadamente a alguna persona, o la posibilidad de que los gobiernos influyan en las decisiones de los tribunales de justicia.

Con base en estos resultados, los autores de esta investigación señalan como un dato preocupante la dificultad que enfrentan los estudiantes mexicanos para identificar el efecto nocivo para la democracia que pueden tener ciertos comportamientos (como la corrupción o la violación de derechos humanos). El alto grado de indiferencia frente a este tipo de afirmaciones (por ejemplo, 47% con respecto al nepotismo) pudiera ser reflejo de déficits de formación en pensamiento crítico que les permita asumir posturas éticas firmes. Esto último puede relacionarse con la calidad de los contenidos y el tipo de capacidades desarrolladas en los programas de formación cívica y ética de educación básica.

¹²⁵ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016, 2018, disponible en: <https://www.inee.edu.mx/index.php/evaluaciones-internacionales/civica-2016>

En un nivel más profundo, los autores de esta investigación subrayan dos puntos que resultan claves para ser considerados en el desarrollo de esta PNA, y que se relacionan con el desarrollo de actividades en favor de principios democráticos entre los estudiantes de México. El primer reto se centra en adecuar los planes y programas de estudio a fin de que brinden herramientas morales y críticas mínimas que permitan a los estudiantes mexicanos solventar de manera eficaz posicionamientos éticos y reconocer con claridad la relación que existe entre conceptos como justicia, derechos humanos, legalidad e integridad dentro de un sistema democrático. El segundo reto radica en revisar con detenimiento los contenidos y alcances de la currícula de formación cívica y ética en educación básica, a fin de que se trascienda la sola discusión conceptual sobre el estado de derecho y la democracia; brindando las capacidades necesarias para evaluar diversos tipos de prácticas y comportamientos a la luz de valores democráticos básicos.

Los resultados aquí presentados entre la población escolar guardan similitudes con actitudes agregadas de la población capturadas por el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* del Instituto Nacional Electoral.¹²⁶ Por ejemplo, en dicho estudio se señala que, aunque la mayoría de la población mexicana respalda a la democracia como forma de gobierno preferente, en muchas ocasiones se relaciona con funciones ajenas a esta forma de gobierno como el combate a la pobreza y no a principios como los de Estado de derecho, ampliación de derechos políticos y civiles. De igual manera, alrededor de la mitad de la población encuestada para dicho estudio consideró que, al menos en México, la democracia no es un régimen en el que las leyes aplican para todos por igual; sino que es un esquema de gobierno en el que los beneficios se concentran en unos pocos.

Con todos estos elementos pudiera quedar de manifiesto, al menos en términos generales, la relevancia de considerar la adecuación de los modelos educativos formales orientados a la formación cívica y ética, que permitan el desarrollo de capacidades efectivas entre la población sobre los principios básicos en los que descansa una democracia, así como sobre el papel activo que juegan los ciudadanos para incidir y exigir condiciones de imparcialidad e integridad en los gobiernos. En especial, cobra relevancia la generación de conocimientos prácticos que trasciendan la sola comunicación de conceptos, y que permitan una aplicación efectiva de criterios morales en situaciones concretas de la vida cotidiana de las personas (por ejemplo, al momento que alguna autoridad solicita un soborno).

Comunicación

En complemento con los procesos formales de formación cívica y ética, en la práctica nacional e internacional se reconoce la importancia de fortalecer la conciencia entre la opinión pública con respecto a los costos (económicos y sociales) que se generan producto de la ocurrencia de hechos de corrupción. De hecho, en el documento *Política Nacional Anticorrupción* de la SFP, se propone el desarrollo de campañas de difusión y concientización que permitan socializar entre la población las repercusiones que tiene la corrupción en el desarrollo del país.¹²⁷

De igual manera, desde la década de 1990 se ha promovido por parte de donantes internacionales la puesta en marcha de amplias campañas de comunicación, que promuevan la cultura de la denuncia de hechos de corrupción entre la población y se genere conciencia sobre las acciones desplegadas por los gobiernos para controlar la corrupción.¹²⁸

¹²⁶ Instituto Nacional Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, 2015, disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf

¹²⁷ Secretaría de la Función Pública, *Política Nacional Anticorrupción*, 2018, disponible en: <http://www.irenelevy.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA.pdf>

¹²⁸ Al respecto, véase Jasper Johnson, Nils Taxell y Dominik Zaum, *Mapping evidence gaps in anti-corruption. Assessing the state of the operationally relevant evidence donor's actions and approaches to reducing corruption*, Anti-Corruption Resource Centre, 2012; disponible en: <https://www.u4.no/publications/mapping-evidence-gaps-in-anti-corruption-assessing-the-state-of-the-operationally-relevant-evidence-on-donors-actions-and-approaches-to-reducing-corruption/>

A pesar del respaldo que este tipo de medidas puede tener, estudios recientes reconocen con claridad la inexistencia de evaluaciones y de evidencia concreta que permita determinar la efectividad de estas campañas en el control de la corrupción. Incluso si se toman este tipo de intervenciones desde una perspectiva integral -esto es, acompañando las campañas de comunicación con procesos de cambio institucional- buena parte del respaldo sobre este tipo de acciones descansa en discusiones teóricas que, desafortunadamente, carecen de datos y evidencia.¹²⁹

En consonancia con este punto -y derivado del proceso de revisión de estudios, investigaciones y datos oficiales- no fue posible identificar alguna pieza de evidencia concreta que permitiera valorar el grado de éxito que han tenido las diferentes campañas de promoción de la denuncia o de concientización sobre los costos de la corrupción efectuadas en los distintos ámbitos de gobierno en México.

La falta de evidencia que permita valorar este tema no descarta necesariamente su incorporación en el marco de la PNA, pero sí obliga a asumir una postura menos entusiasta sobre el efecto que las estrategias de comunicación pueda tener en la socialización de valores y actitudes entre la población, así como en la generación de ciertos resultados esperados (como incrementar la denuncia o el activismo social en favor del control de la corrupción).

Lo anterior resulta particularmente relevante si se considera que un creciente número de literatura académica alerta sobre los posibles efectos contraintuitivos que pueden tener este tipo de

campañas en escenarios de corrupción sistémica, esto es: inhibir la denuncia y la participación social en este tema. Al respecto, algunos estudios experimentales realizados en años recientes señalan que la difusión de mensajes positivos (destacando las acciones realizadas o el papel que pueden jugar los ciudadanos contra la corrupción) o negativos (haciendo evidentes los costos de la corrupción) entre la población en contextos de corrupción sistémica puede tener muy poca influencia o inclusive puede inhibir el involucramiento de la población en la lucha contra la corrupción.¹³⁰ Entre las razones que se identifican para inhibir el involucramiento social derivado de las campañas de concientización se encuentran:

1. mensajes -ya sean positivos o negativos- sobre la corrupción pueden incrementar la “preocupación” social sobre los efectos perversos que este fenómeno tiene en el país, reduciendo la confianza de la población sobre la aportación que puede hacer para solucionar este problema.
2. Los mensajes pueden tener un efecto mínimo en la adecuación de las actitudes de las personas respecto a la corrupción, ya que se orientan a inhibir ciertos comportamientos no deseables (como brindar un soborno), y no a transformar la norma social que está de fondo. Los mensajes pueden disminuir el interés de la población de organizarse y protestar contra la corrupción, debido a que pueden generar un sentido de dificultad para enfrentar el problema.

¹²⁹ Al respecto, véase Jasper Johnson, *op. cit.*

¹³⁰ Sobre este tema véase: Caryn Peiffer, *Getting the message: Examining intended -and unintended- impacts of corruption awareness-raising*, Developmental Leadership Program, 2017; Caryn Peiffer, *Message received? Experimental findings on how messages about corruption shape perceptions*, *British Journal of Political Science*, 2018, disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/message-received-experimental-findings-on-how-messages-about-corruption-shape-perceptions/656456A26ADD3E8322544E23033D6296>

Los resultados de estas investigaciones no descartan la posibilidad -y los posibles efectos positivos- de emprender amplias campañas de comunicación y concientización sobre la corrupción. Sin embargo, estos estudios alertan sobre la importancia de planear y construir mensajes adecuados para cada contexto que promuevan, en lugar de inhibir, el involucramiento social en este tema. Con lo anterior, se sugiere que el desarrollo de campañas de comunicación y concientización sobre la corrupción se sustente en ejercicios piloto que brinden evidencia a los tomadores de decisiones sobre el efecto que tienen los mensajes en las actitudes de las poblaciones a quienes va dirigido. Si bien es cierto que estas investigaciones identifican algunas vías que parecen haber generado resultados positivos en los países donde se realizaron los estudios (por ejemplo, comunicando de forma adecuada las consecuencias directas de la corrupción o los logros concretos de las autoridades para controlar este problema), se recomienda contextualizar y generar evidencia preliminar que permita en su caso sostener, o descartar, la viabilidad de determinadas campañas de concientización.



Recapitulación y estructura lógica de la política

A lo largo de este diagnóstico se ha presentado evidencia que sustenta la relevancia y alcance del problema público que da sustento a esta Política Nacional Anticorrupción, a saber, la incapacidad para controlar la corrupción en México, esto es, prevenirla, detectarla y sancionarla eficazmente. Derivado del análisis presentado, es posible sintetizar que en México prevalecen una serie de condiciones institucionales, administrativas y sociales que incrementan significativamente los riesgos de corrupción en distintos ámbitos, y que impiden un control eficaz de este fenómeno.

A manera de recapitulación, se presenta un árbol de problemas en el que se resumen las principales causas problemáticas identificadas en el diagnóstico. De forma general, y en consonancia con los dos elementos sobre los cuales descansa la definición de corrupción propuesta en esta política (corrupción como ilegalidad y corrupción como norma social) se identifican cuatro factores problemáticos de primer orden que, a su vez, se desprenden en diez causas de segundo orden.

Causa 1. Prevalencia de altos niveles de impunidad en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Causa 1.1. Ineficacia en los procesos de denuncia, detección, investigación substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Causa 1.2. Insuficientes capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.

Causa 2. Persistencia de espacios de discrecionalidad excesivos, que propician la arbitrariedad en los entes públicos.

Causa 2.1. Deficiente institucionalización de un servicio profesional de carrera a escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.

Causa 2.2. Persistencia de esquemas de opacidad, ambigüedad y poca justificación en procesos de planeación, presupuestación y ejercicio del gasto público.

Causa 2.3. Deficiente homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización y control de recursos públicos a escala nacional.

Causa 3. Distorsión de los puntos de contacto entre las instituciones de gobierno y la sociedad.

Causa 3.1. Persistencia de áreas de riesgos que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.

Causa 3.2. Deficientes reglas en materia de contrataciones públicas, asociaciones público-privadas y cabildeo.

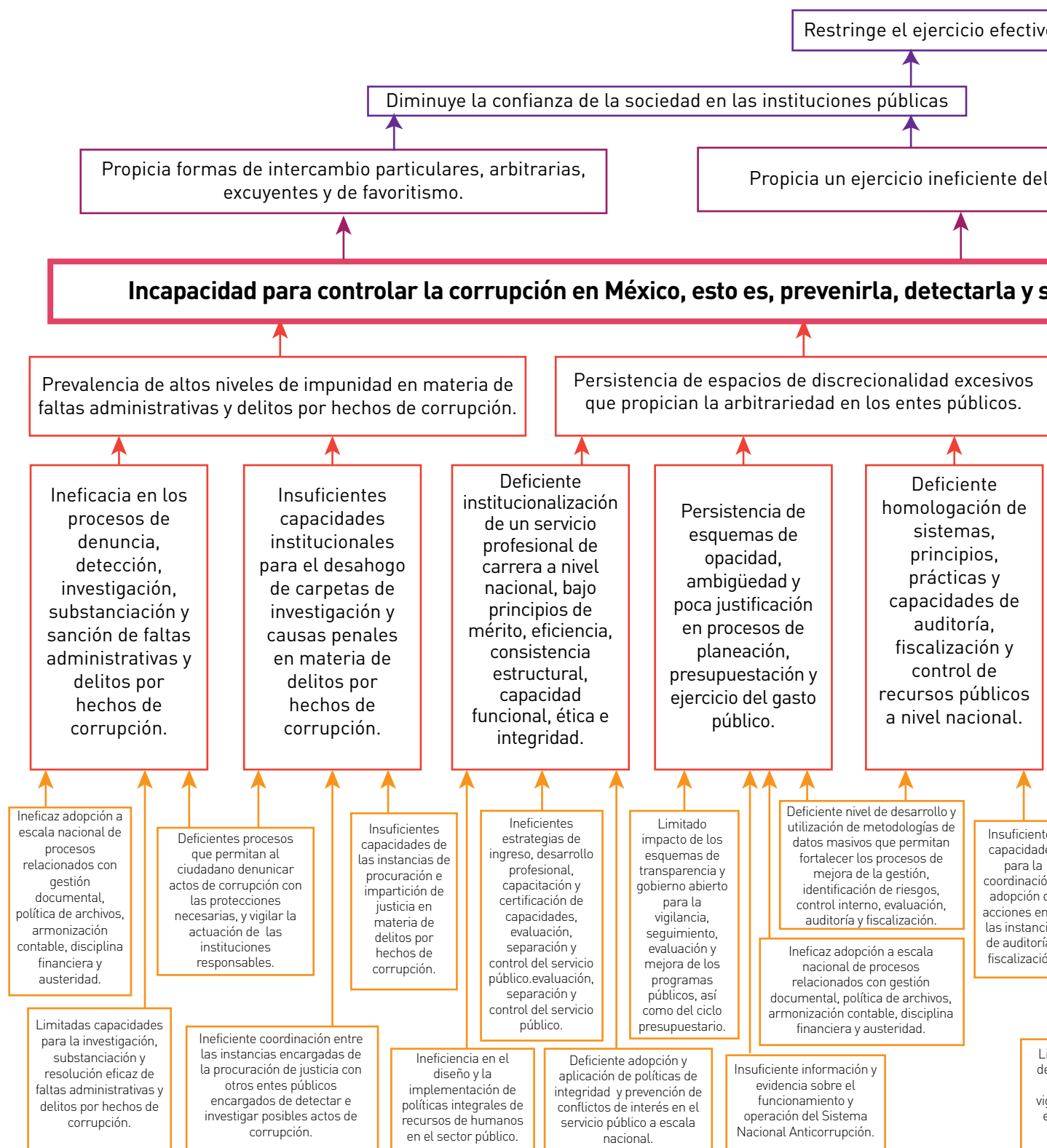
Causa 4 Débil involucramiento social en el control de la corrupción.

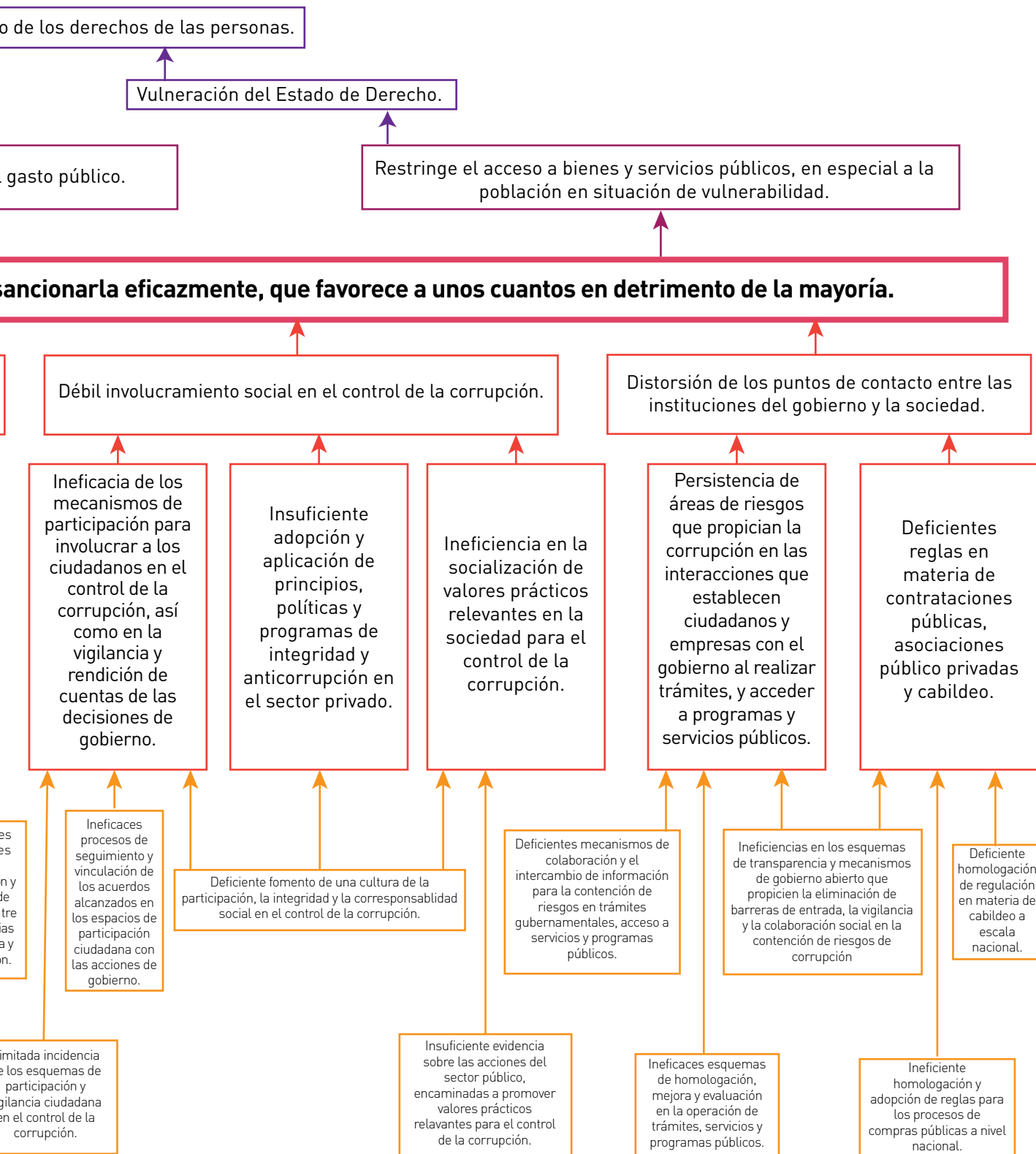
Causa 4.1. Ineficacia de los mecanismos de participación para involucrar a los ciudadanos en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.

Causa 4.2. Insuficiente adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.

Causa 4.3. Ineficiencia en la socialización de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.

Ilustración 4. Arbol de problemas





Con base en este análisis de problemas, se definen cuatro ejes estratégicos y diez objetivos específicos como la base de esta Política Nacional Anticorrupción, que son:

Tabla 41. Ejes estratégicos y objetivos específicos de la Política Nacional Anticorrupción.

Ejes estratégicos	Objetivos específicos
1. Combatir la corrupción y la impunidad	1. Promover los mecanismos de coordinación de las autoridades competentes para la mejora de los procesos de prevención, denuncia, detección investigación, substanciación y sanción de faltas administrativa y hechos de corrupción
	2. Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.
2. Combatir la arbitrariedad y abuso de poder	3. Fortalecer el servicio público mediante servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad a escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.
	4. Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación presupuestación y ejercicio el gasto con un enfoque de máxima publicidad y participación de la sociedad en la gestión de riesgos y el fomento de la integridad empresarial.
	5. Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional.
3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad	6. Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.
	7. Impulsar la adopción y homologación de reglas en materia de contrataciones públicas, asociaciones público-privadas y cabildeo, que garanticen interacciones íntegras e imparciales entre gobierno y sector privado.
4. Involucrar a la sociedad y el sector privado	8. Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno
	9. Promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado
	10. Fomentar la socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción

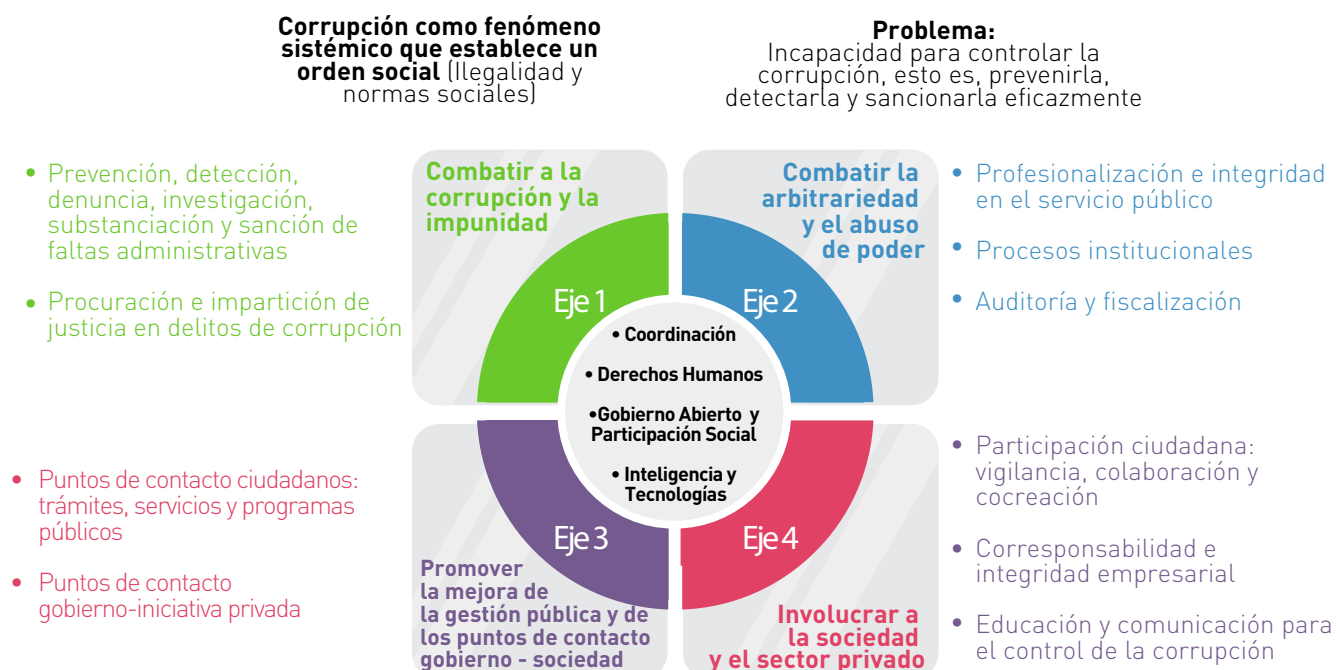
Conviene destacar que, en el marco de esta PNA, los cuatro ejes estratégicos se encuentran estrechamente interrelacionados bajo una lógica de integralidad, orientando su acción al combate de aquellas causas y efectos (descritos en el árbol de problemas) que inciden de manera directa en la prevalencia de actos de corrupción en nuestro país. De tal suerte que el éxito de la política dependerá de la posibilidad de articular ejes, objetivos y prioridades en acciones y proyectos armónicos en distintos frentes. Con esto, resulta impreciso señalar que la PNA tiene un perfil exclusivamente punitivo, ya que la eficacia de las prioridades que aquí se propongan dependerá, en buena medida, de intervenciones simultáneas que logren incidir en los procesos de prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción; así como de fiscalización y control de recursos públicos.

Por mencionar un ejemplo, no es posible concebir un combate eficaz a la impunidad sino se combina

con estrategias que fortalezcan las capacidades de las instancia de control interno, y de procuración e impartición de justicia; con herramientas que incrementen de manera significativa el involucramiento activo de la sociedad por medio de la denuncia. Asimismo, no se puede suponer un fortalecimiento de la participación ciudadana y de la corresponsabilidad social en el control de la corrupción, sin un correlato institucional y administrativo que, por una parte, propicie el diálogo y la cocreación y que, por otra, inhiba riesgos de corrupción existentes en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad.

Esta interrelación de ejes se torna relevante al momento de encarar un problema sistémico, como es la corrupción. Un control eficaz de este flagelo no supone exclusivamente una reforma del gobierno y sus instituciones hacia principios de universalismo, imparcialidad y legalidad; sino que también implica -de manera simultánea- la adecuación

Ilustración5 . Ejes Estratégicos y Principios Transversales de la Política Nacional Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia.

gradual de las normas sociales que permiten a la corrupción permanecer y reafirmarse como regla de comportamiento aceptada en México.

Derivado del análisis diagnóstico, y a fin de lograr una articulación eficaz entre cada uno de los ejes estratégicos, se establecen cuatro principios transversales que son:

1.Coordinación Institucional: Uno de los principios fundamentales sobre los que descansa el SNA es el de la coordinación. Sobre esta base, en esta propuesta se considera necesario proponer prioridades que permitan articular armónicamente las distintas competencias y tramos de responsabilidad de las instituciones públicas del país, a fin de atender con mayor eficacia las distintas manifestaciones de la corrupción. En este sentido, las prioridades impulsadas a través de esta propuesta de política deberán fomentar, cuando así se requiera, la colaboración, el intercambio de información y la conexión de procesos ya existentes que permitan un trabajo ágil y eficaz en distintos frentes, en las tareas de prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.

En este sentido, el trabajo que desarrollen las instancias centrales del SNA -como el Comité Coordinador- entre ellas y con otras instituciones del Estado mexicano resultarán esenciales para articular esfuerzos, definir responsabilidades e impulsar acciones conjuntas que permitan abatir los niveles de impunidad, controlar la arbitrariedad y promover el involucramiento de la sociedad en el control de la corrupción.

2.Derechos Humanos: De manera creciente, existe un acuerdo sobre la relación indisoluble entre la prevalencia de altos índices de corrupción y la violación de los derechos humanos. Esta vinculación puede ocurrir de distintas formas, de acuerdo con el hecho de corrupción generado.

Por ejemplo, el soborno y el cohecho en trámites y servicios puede vulnerar derechos a la salud o a la educación, al restringir el acceso a bienes, particularmente a poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad. De igual forma, la persistencia de altos niveles de impunidad puede limitar el acceso a juicios justos y vulnerar el derecho de víctimas y denunciantes de hechos de corrupción.

Ante el reconocimiento de la relevancia de este tema, especialmente entre poblaciones vulnerables, en el marco de esta propuesta de política se busca -cuando así aplique- asumir un enfoque proactivo de derechos humanos que propicie el desarrollo de esquemas de protección, promoción y garantía de los mismos. Asimismo, se proponen esquemas de colaboración con las instancias responsables -en especial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos- y con organizaciones especializadas en el tema que permitan dotar de un enfoque sustantivo de derechos a las acciones implementadas en el marco de esta propuesta.¹³¹

3.Gobierno Abierto y Participación Social: Un elemento problemático que se identificó de manera constante a lo largo del diagnóstico de esta política se relaciona con la opacidad y la falta de criterios de justificación de las instituciones públicas en distintos ámbitos (control interno, procuración de justicia, servicio público, procesos de asignación presupuestal, etcétera). Con base en dicho diagnóstico, un principio que articula el desarrollo de estrategias en esta política se orienta a la promoción de esquemas -que de manera explícita y sistemática- promuevan la apertura de las instituciones del Estado mexicano y el gobierno abierto.

Este proceso de apertura se entiende a partir de dos elementos esenciales: la transparencia gubernamental y, especialmente, la participación de la sociedad civil en aquellos ámbitos de

¹³¹ De igual manera, para el caso de este principio transversal se buscará la alineación, en la fase de implementación, de las acciones y proyectos específicos a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

relevancia para el control efectivo de la corrupción. La vinculación de estos dos elementos supone, por una parte, la generación de información socialmente útil por parte de las instituciones públicas que reduzca asimetrías de información y riesgos de corrupción en sectores clave (por ejemplo, trámites o contrataciones públicas) pero que también, por otra, brinde insumos suficientes para la articulación de procesos sustantivos de participación, colaboración y cocreación entre autoridades, funcionarios y sociedad civil. En este sentido, el gobierno abierto trasciende lógicas tradicionales de cumplimiento de obligaciones de transparencia y de articulación de espacios consultivos de participación; y también supone la construcción de esquemas en donde la innovación social y la colaboración se convierten en pilares fundamentales en el desarrollo estrategias de control de la corrupción.

4. Desarrollo de Inteligencia y Aprovechamiento

Tecnológico: Como se insistió a lo largo del diagnóstico de esta propuesta, en diversos ámbitos que inciden en el control de la corrupción existe una carencia importante de información y evidencia -muchas de ellas ya generadas por las instituciones públicas- cuya estandarización, divulgación y uso a través de herramientas adecuadas puede resultar clave en la toma de decisiones de política pública; así como en la prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.





Prioridades de política pública

■ Prioridades de política pública

Derivado del diagnóstico presentado anteriormente, y de la articulación de la PNA en 4 ejes estratégicos y 10 objetivos específicos, a continuación, se presenta un conjunto de 40 prioridades que definen el rumbo estratégico de atención del problema de la corrupción. En concordancia con lo hasta aquí expuesto, las prioridades se clasifican por cada uno de los 4 ejes estratégicos y los 10 objetivos específicos. Cabe insistir que con base en estas prioridades se define una estrategia amplia de acción estatal que no es limitativa de otras potenciales acciones que puedan desarrollar los entes públicos para el control de la corrupción.

Es necesario precisar que las prioridades aquí propuestas no hacen referencia a proyectos específicos, es decir, no se deben confundir con acciones programáticas o estrategias que contienen elementos concretos delimitados. La PNA establece avenidas amplias para que, a través de un proceso de implementación progresivo liderado por los integrantes del Comité Coordinador, se aterricen acciones, proyectos, compromisos y metas específicas que atiendan la realidad nacional, federal, regional y local.¹³²

En cada caso, se proponen de manera enunciativa un conjunto de integrantes del Comité Coordinador como líderes de la implementación para cada prioridad, así como una clasificación de plazos para su ejecución. Los plazos de potencial ejecución propuestos son:

- Corto plazo: hasta tres años.
- Mediano plazo: hasta seis años.
- Largo plazo: más de seis años.

¹³² En el Anexo 3 de este documento, se incluye un listado con propuestas específicas por prioridad que pueden ser retomadas para su eventual aplicación, en función a su alineación a los Ejes de la PNA. Dichas propuestas podrán ser retomadas por los Sistemas Estatales Anticorrupción en el desarrollo de sus propias políticas y sus programas de implementación.

Eje 01

Combatir la corrupción y la impunidad

Como parte de este eje se incluyen los temas de prevención, detección, denuncia, substanciación, investigación y sanción de faltas administrativas; y procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción.

Objetivo general. Combatir la corrupción e impunidad mediante la generación, adecuación y fortalecimiento de los procesos de denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción; promoviendo mecanismos de coordinación y transparencia proactiva.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Promover los mecanismos de coordinación de las autoridades competentes para la mejora de los procesos de prevención, denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Corto Plazo

Prioridad 1. Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.

Líderes de implementación: SFP, TFJA y ASF

Prioridad 2. Asegurar la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera.

Líderes de implementación: SFP, FECC y ASF

Mediano Plazo

Prioridad 3. Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Nacional.

Líderes de implementación: SFP y FECC (SESNA)

Prioridad 4. Implementar estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de prevención, denuncia, detección, investigación, resolución y sanción de hechos de corrupción, en colaboración con el SNT.

Líderes de implementación: INAI, SFP, TFJA, FECC, ASF, CJF y CPC

Largo Plazo

- Prioridad 5.** Impulsar la mejora y homologación a escala nacional de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes.

Líderes de implementación: SFP, FECC, CJF y ASF

- Prioridad 6.** Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.

Líderes de implementación: SFP y FECC

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.

Corto Plazo

- Prioridad 7.** Establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción.

Líderes de implementación: FECC y CJF

- Prioridad 8.** Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.

Líderes de implementación: SFP, TFJA, FECC, ASF, CJF y CPC (SESNA)

Mediano Plazo

- Prioridad 9.** Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías de las entidades federativas en materia de delitos por hechos de corrupción.

Líderes de implementación: FECC y CPC

- Prioridad 10.** Implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Líderes de implementación: INAI, SFP, TFJA, FECC, ASF, CJF y CPC

Eje 02

Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder

Como parte de este eje se incluyen los temas de profesionalización e integridad en el servicio público, procesos institucionales, y auditoría y fiscalización.

Objetivo general: Disminuir los márgenes de arbitrariedad en el servicio público mediante mecanismos de profesionalización, integridad, control interno, auditoría, fiscalización, rendición de cuentas en el uso de recursos públicos y en la operación de procesos institucionales clave al interior de las administraciones públicas.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Fortalecer el servicio público mediante servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad a escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.

Corto Plazo

Prioridad 11. Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.

Líderes de implementación: SFP, ASF y CJF

Prioridad 12. Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.

Líderes de implementación: SFP, ASF y CJF

Mediano Plazo

Prioridad 13. Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

Líderes de implementación: SFP, ASF y CJF

Largo Plazo

- Prioridad 14.** Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.

Líderes de implementación: SFP, ASF y CJF

OBJETIVO ESPECÍFICO 4

Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, presupuestación y ejercicio el gasto con un enfoque de máxima publicidad y participación de la sociedad en la gestión de riesgos y el fomento de la integridad empresarial.

Corto Plazo

- Prioridad 15.** Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Nacional Anticorrupción, junto con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.

Líderes de implementación: CPC y SESNA

Mediano Plazo

- Prioridad 16.** Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas, el cabildeo y los programas públicos, en colaboración con el SNT e instancias públicas nacionales e internacionales.

Líderes de implementación: INAI, SFP, ASF y CPC

- Prioridad 17.** Impulsar la consolidación y evaluación a escala nacional de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios

Líderes de implementación: SFP y ASF

Largo Plazo

Prioridad 18.

Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, en colaboración con el Sistema Nacional de Archivos y el SNT, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados.

Líderes de implementación: INAI, SFP, ASF y CJF

OBJETIVO ESPECÍFICO 5

Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional.

Corto Plazo

Prioridad 19.

Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Líderes de implementación: SFP y ASF

Mediano Plazo

Prioridad 20.

Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.

Líderes de implementación: SFP, ASF, CPC (SESNA)

Eje 03

Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad

Como parte de este eje se incluyen los temas de mejora de la gestión pública, trámites, servicios, programas públicos y puntos de contacto gobierno-sociedad.

Objetivo general: Fortalecer los puntos de contacto, espacios de interacción y esquemas de relación entre los entes públicos y distintos sectores de la sociedad, a fin de contener sus riesgos de corrupción.

OBJETIVO ESPECÍFICO 6

Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.

Corto Plazo

- Prioridad 21.** Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.

Líderes de implementación: SFP y CPC

Mediano Plazo

- Prioridad 22.** Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.

Líderes de implementación: SFP y CPC (SESNA)

- Prioridad 23.** Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva, en coordinación con el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria.

Líderes de implementación: SFP y CPC

Largo Plazo

- Prioridad 24.** Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo nacional de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información pública existente.

Líderes de implementación: SFP, INAI y CPC

OBJETIVO ESPECÍFICO 7

Impulsar la adopción y homologación de reglas en materia de contrataciones públicas, asociaciones público-privadas y cabildeo, que garanticen interacciones íntegras e imparciales entre gobierno y sector privado.

Corto Plazo

- Prioridad 25.** Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas.

Líderes de implementación: SFP, ASF, CJF y CPC

- Prioridad 26.** Fomentar la conformación de una coalición de empresas íntegras que impulse la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro del sector productivo.

Líderes de implementación: SFP y CPC

Mediano Plazo

- Prioridad 27.** Impulsar la creación y homologación de principios normativos en materia de cabildeo y conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.

Líderes de implementación: ASF, SFP y CPC

- Prioridad 28.** Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas, en colaboración con el SNT.

Líderes de implementación: INAI, SFP, ASF y CPC

Largo Plazo

- Prioridad 29.** Desarrollar e implementar un sistema único de información sobre compras y adquisiciones públicas, que incluya un padrón nacional de proveedores de gobierno y un sistema nacional homologado de contrataciones públicas, vinculados a la Plataforma Digital Nacional.

Líderes de implementación: INAI, SFP, ASF, CJF y CPC (SESNA)

- Prioridad 30** Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización.

Líderes de implementación: SFP, ASF, INAI y CPC

Eje 04 Involucrar a la sociedad y el sector privado

Como parte de este eje se incluyen los temas de participación ciudadana, integridad y corresponsabilidad empresarial, y educación y comunicación para el control de la corrupción.

Objetivo general: Incentivar el involucramiento de diversos sectores de la sociedad en el control de la corrupción mediante el fortalecimiento e institucionalización de mecanismos de participación, vigilancia y

autorregulación social, bajo un enfoque incluyente y con perspectiva de género.

OBJETIVO ESPECÍFICO 8

Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno. Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.

Corto Plazo

Prioridad 31. Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.

Líderes de implementación: SFP, INAI y CPC

Prioridad 32. Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción, en colaboración con el SNT.

Líderes de implementación: SFP, INAI y CPC

Mediano Plazo

Prioridad 33. Crear un catálogo nacional de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.

Líderes de implementación: SFP y CPC

Prioridad 34. Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.

Líderes de implementación: SFP y CPC (SESNA)

OBJETIVO ESPECÍFICO 9

Promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.

Corto Plazo

- Prioridad 35.** Fortalecer el papel de los Comités de Participación Ciudadana (CPC) en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.

Líderes de implementación: CPC y SFP

- Prioridad 36.** Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales y organismos internacionales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPyMES.

Líderes de implementación: SFP y CPC

OBJETIVO ESPECÍFICO 10

Fomentar la socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.

Corto Plazo

- Prioridad 37.** Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.

Líderes de implementación: SFP y CPC

Mediano Plazo

- Prioridad 38.** Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en los poderes legislativos federal y estatales, tendientes a un modelo de estado abierto.

Líderes de implementación: ASF, INAI y CPC

Largo Plazo

- Prioridad 39.** Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.

Líderes de implementación: INAI, SFP, TFJA, FECC, ASF, CJF y CPC

- Prioridad 40.** Colaborar con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.

Líderes de implementación: SFP y CPC

La clasificación de prioridades por eje estratégico, objetivos específico y periodo propuesto de ejecución se sintetiza en la siguiente tabla.

Tabla 42. Distribución de prioridades de política pública por eje y plazo de ejecución estimado

Ejes	Objetivos específicos	Plazo			Total
		Corto	Mediano	Largo	
1. Combatir la corrupción y la impunidad	1. Promover los mecanismos de coordinación de las autoridades competentes para la mejora de los procesos de prevención, denuncia, detección investigación, substanciación y sanción de faltas administrativa y hechos de corrupción.	2	2	2	6
	2. Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción	2	2	-	4
2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder	3. Fortalecer el servicio público mediante servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad a escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.	2	1	1	4
	4. Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, presupuestación y ejercicio el gasto con un enfoque de máxima publicidad y participación de la sociedad en la gestión de riesgos y el fomento de la integridad empresarial.	1	2	1	4
	5. Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional	1	1	-	2
3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad	6. Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.	1	2	1	4
	7. Impulsar la adopción y homologación de reglas en materia de contrataciones públicas, asociaciones público-privadas y cabildeo, que garanticen interacciones íntegras e imparciales entre gobierno y sector privado.	2	2	2	6
4. Involucrar a la sociedad y el sector privado	8. Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno	2	2	-	4
	9. Promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado	2	-	-	2
	10. Fomentar la socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción	1	1	2	4
Total		16	15	9	40



Implementación y evaluación

Implementación y evaluación

Implementación

A fin de que la PNA cumpla con el propósito de incrementar la capacidad para combatir la corrupción en México, resulta indispensable contar con una estrategia que permita concretar las prioridades de política pública en acciones y proyectos concretos, factibles y relevantes que sean implementados por los entes públicos del país. Sobre esta base, resulta necesario contar con un modelo de coordinación claro para articular a los integrantes del Comité Coordinador en la implementación de las prioridades, así como en la evaluación de los resultados de las acciones derivadas a partir del marco de prioridades establecidas en esta política.

A partir de las prioridades definidas, se identifican los plazos en los que podrían ser desarrolladas. Esto, en el entendido que:

- a) El corto plazo es considerado como un periodo de tres años o menor.
- b) Las prioridades de mediano plazo, por su parte, podrían ser concretadas en un periodo de entre tres y seis años.
- c) Finalmente, dada su complejidad, las prioridades de largo plazo son aquellas para las que se considera que el periodo de implementación excederá los seis años.

Asimismo, para la implementación de las prioridades se requerirá del liderazgo de los integrantes del Comité Coordinador del SNA, a fin de dinamizar procesos de coordinación con distintos entes públicos relevantes que puedan desarrollar

acciones que permitan establecer una visión de implementación en conjunto en los poderes e instituciones federales. Conviene destacar que, al igual que el proceso que se siguió en la elaboración de la PNA, un pilar fundamental en el desarrollo del proceso de implementación será el diálogo y la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, académicos, empresarios, instituciones públicas y organismos internacionales, bajo la coordinación de las instituciones que integran el Comité Coordinador del SNA, mediante la integración de discusiones técnicas en las que se articulen acciones a partir de la colaboración entre entes públicos y actores de la sociedad civil. El objetivo será generar un esquema de implementación que logre combinar de manera armónica la evidencia disponible, las buenas prácticas existentes y las aportaciones realizadas por los distintos sectores de la sociedad.

En este entendido, y derivado de la definición de instituciones líderes para el proceso de implementación, se identificaron vínculos concretos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador del SNA para cada una de las prioridades de política pública, esto con el objetivo de que -entre ellas- articulen mesas técnicas de implementación que propicien, por una parte, la definición de acciones y proyectos asociados con cada una de las prioridades y, por otra, se propongan pautas para la definición de compromisos, metas e indicadores. De manera sintética, en la siguiente tabla se presenta la frecuencia de los vínculos de coordinación que deberán establecerse entre instituciones integrantes del Comité Coordinador del SNA para la implementación de las prioridades.

Tabla 43. Vínculos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador del SNA para la implementación de las prioridades de política pública

	SFP	TFJA	ASF	FECC	CJF	INAI	CPC	SESNA*
SFP		5	21	8	12	11	24	6
TFJA			4	4	4	3	4	1
ASF				5	12	9	12	3
FECC					5	3	5	2
CJF						5	6	2
INAI							11	1
CPC								4
SESNA								

*La SESNA fungirá como instancia de apoyo técnico en la definición de la pautas de implementación en algunas prioridades, aunque el liderazgo radicará en las instituciones del Comité Coordinador.

Fuente: Elaboración propia

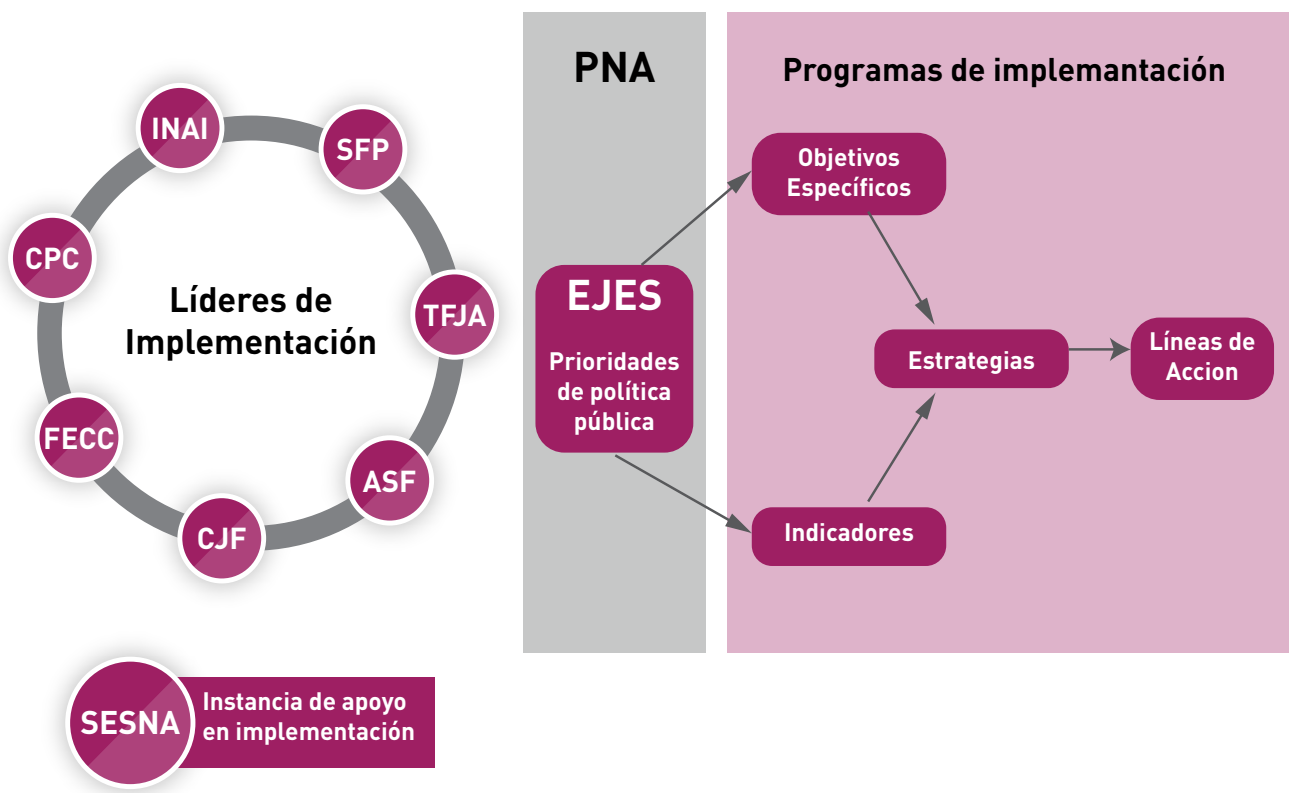
Derivado de este análisis, para asegurar una implementación eficaz, las instituciones integrantes del Comité Coordinador del SNA fungirán como enlace y canal de comunicación con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como las fiscalías, los órganos autónomos, tribunales de justicia administrativa y representantes de la sociedad civil; en los ámbitos de la LGSNA, y de sus propias atribuciones y competencias.

Conviene insistir en el rol particularmente relevante que deberán jugar tanto la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y el Comité de Participación Ciudadana, ya que en estas instituciones se concentra el grueso de los vínculos de coordinación para la implementación.

Sobre la base de este proceso de coordinación, para los poderes y las instituciones federales se deberá desarrollar al menos un programa de implementación -o los que acuerde el Comité Coordinador del SNA- que contemple los ejes, objetivos y prioridades establecidos en esta PNA, a fin de establecer estrategias, líneas de acción e indicadores estratégicos. La desagregación se realizará a partir de las prioridades de política pública, las cuales permiten identificar el impacto esperado para cada una de las temáticas en función de los diagnósticos y la evidencia de cada eje.

Asimismo, se deberán definir los responsables del cumplimiento y establecer productos claros que al completarse generen evidencia.

Ilustración 6. Modelo de coordinación para la implementación de la PNA.



Resulta importante señalar, que la implementación de la PNA se determinará a partir de la armonización de las metodologías y prácticas en materia de planeación de los poderes e instituciones federales, hacia una lógica acorde con los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción. Esto con la intención de asegurar que los alcances del proceso de implementación de las prioridades de política pública de la PNA sean equiparables en los entes públicos del país, de acuerdo con sus respectivas atribuciones.

Conviene destacar que los Anexos 3 (Acciones sugeridas asociadas a las 40 prioridades de la PNA) y 4 (Catálogo de estrategias susceptibles de ser incorporadas en los programas de implementación derivados de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción por parte de los entes públicos de los Poderes Ejecutivos del país) que se adjuntan a esta PNA serán insumos para el establecimiento de estrategias y líneas de acción de los programas

de implementación correspondientes. Para ello, bajo la coordinación de las instituciones del Comité Coordinador del SNA se articulará un proceso de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas que permita identificar la demanda de propuestas y acciones que deberían ser incluidas en los programas de implementación; en específico, se llevarán a cabo comités o mesas de trabajo técnicas por eje estratégico en las que se analicen las propuestas generadas a partir del diálogo con la sociedad civil y se establezcan, de común acuerdo, las acciones necesarias en conjunto con los entes públicos involucrados en cada prioridad.

La ejecución de los programas de implementación será gradual y progresiva. En primer lugar, la gradualidad se refiere a que el impacto esperado no será inmediato, sino que implica un proceso en el que deberán establecerse productos y metas específicas encaminados hacia la realización de

actividades de acuerdo con los plazos sugeridos. Por otra parte, la progresividad hace referencia a que las acciones contenidas en los programas de implementación puedan estar sujetas a ciclos de mejora continua, con base en los resultados que se obtengan de los sistemas de seguimiento y

evaluación; en este sentido, una vez aprobados los programas de implementación se establecerá un periodo de revisión al cabo de 3 años para, en dado caso, realizar ajustes a las estrategias y líneas de acción establecidas.

Ilustración 7. Modelo general de implementación en el ámbito federal en los poderes e instituciones federales .



Fuente: Elaboración propia.

Como órgano de apoyo del Comité Coordinador del SNA, corresponde a la SESNA guiar el proceso de seguimiento a los programas de implementación, pues deberán ser monitoreados periódicamente para estimar el avance en el logro de resultados, y valorar su potencial ajuste o adición. Para tal fin, se integrarán informes anuales de ejecución que den cuenta de los avances, de acuerdo con los indicadores de cumplimiento y desempeño establecidos en cada programa.

Alineación de Políticas Estatales Anticorrupción

Como se describió en la sección anterior, la implementación de la PNA conlleva retos que deberán encarar las instituciones que integran el SNA y otros entes públicos y actores involucrados en todo el país. El primero se centra en la necesidad de desarrollar pautas y mecanismos homologados de implementación de la política, que permitan traducir las prioridades establecidas en la PNA en acciones, proyectos y productos con responsables claros, que generen resultados en el corto, mediano y largo plazo. El segundo tiene que ver con el proceso que deberán seguir los integrantes de los 32 Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) para el diseño, formulación, implementación y evaluación de sus respectivas Políticas Estatales Anticorrupción (PEA)

Cabe hacer mención que las leyes locales de los Sistemas Estatales Anticorrupción definen un mandato claro a las Secretarías Técnicas, los Comités de Participación Ciudadana y las Comisiones Ejecutivas con respecto al diseño de propuestas de política pública en la materia, mismas que deberán someterse a consideración de su respectivo Comité Coordinador.

En este sentido, con el propósito de apoyar el trabajo de las Secretarías Ejecutivas y CPC de los SEA en la generación de sus propuestas de políticas, la SESNA emitió una guía que ofrece recomendaciones generales para el diseño de las PEA, a partir de dos criterios fundamentales:

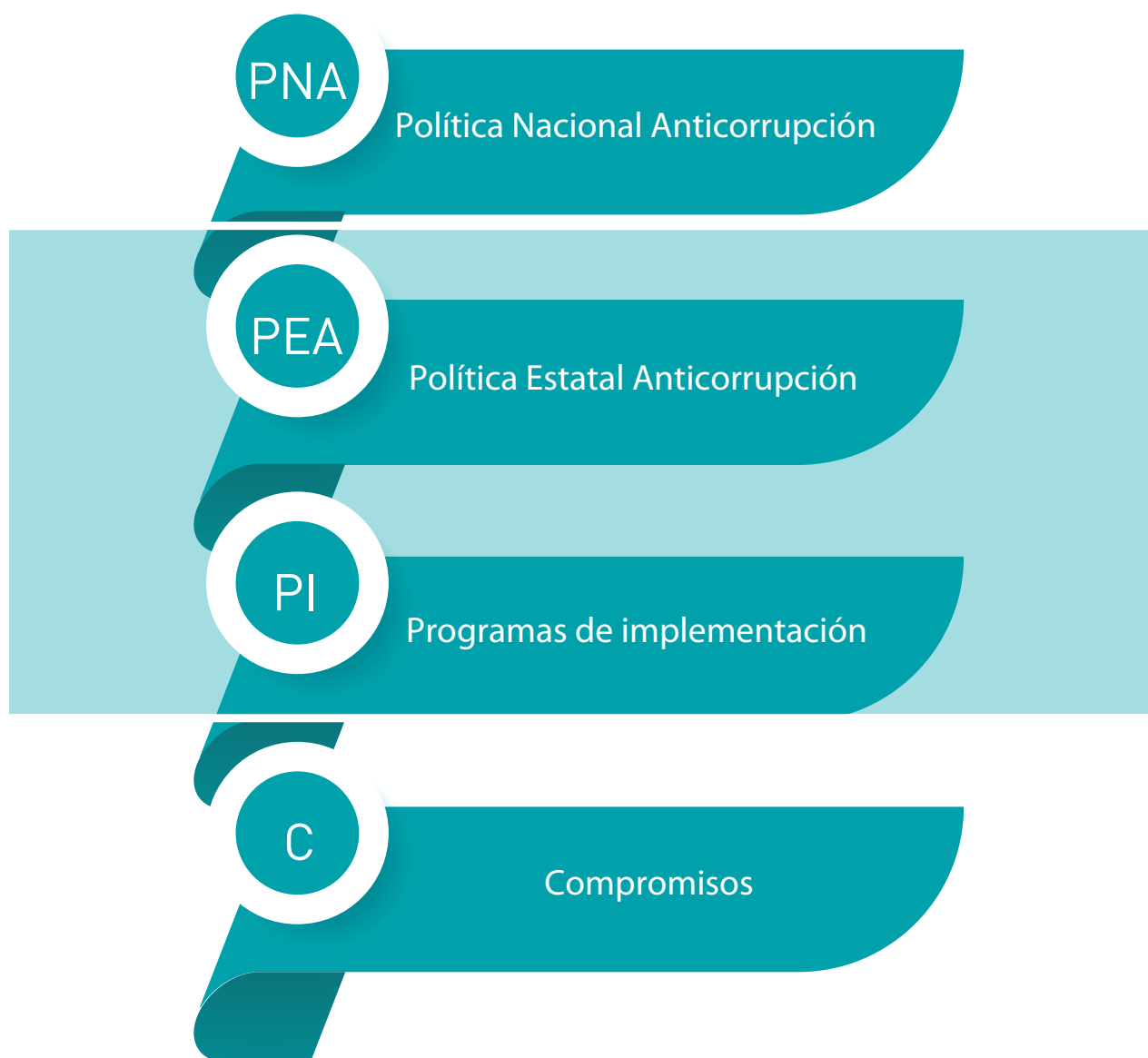
- a) La alineación de las PEA a los contenidos estratégicos incluidos en la PNA.
- b) La contextualización de temas, diagnósticos y prioridades desarrollados en la PNA a la realidad y particularidades específicas de cada entidad federativa.

Como se muestra en la siguiente ilustración, con la finalidad de que durante la fase de implementación de las PEA se definan acciones que además de contribuir a las prioridades nacionales, respondan a las necesidades específicas de cada entidad federativa, es fundamental que en su diseño se consideren los contextos locales.

La Guía para el Diseño de PEA toma en cuenta la autonomía de los estados, las recomendaciones contenidas en ella pretenden contribuir con el proceso de elaboración de las políticas estatales, fomentando la consideración de los contextos particulares. La guía se concibe como una herramienta para que las políticas estatales se alineen con los ejes y prioridades de la PNA, al tiempo de efectuar un ejercicio de adaptación, por lo que, dependiendo del contexto, dichos elementos pueden variar, ser modificados o ampliados sin que ello impida contar con metas compartidas para el control de la corrupción susceptibles de monitoreo y evaluación.

Conviene destacar que las estrategias y líneas de acción definidas en los programas de implementación de los poderes e instituciones federales deberán ser una referencia para los que esquemas de implementación de los SEA, por lo tanto no excluyen la posibilidad de que, con base en diagnósticos locales específicos alineados a los ejes de la PNA, se identifiquen acciones adicionales que respondan a las particularidades de cada contexto, abonando al logro de los objetivos de la política estatal. Por tal motivo, los esquemas de implementación de las entidades federativas deberán ser congruentes con el modelo de coordinación para el desarrollo de programas de implementación derivado de la PNA. Con base en el esquema de alineación de las PEA a

Ilustración 8. Esquema de alineación: PNA, PEA y programas de implementación



Fuente: Elaboración propia.

la PNA y los mecanismos de implementación en los SEA, conviene destacar que la SESNA promoverá la realización de mesas de trabajo para la socialización de las prioridades de política pública y del modelo de coordinación para la implementación de la PNA, con el objetivo de vincular estratégicamente el desarrollo de estrategias y líneas de acción a nivel nacional.

Evaluación

De acuerdo con lo establecido en el artículo 31 de la LGSNA, es responsabilidad de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción la generación de la metodología para medir y dar seguimiento al fenómeno de la corrupción. En congruencia, la aprobación de la PNA es el punto de partida para poder:

- a) Evaluar los resultados, calidad, eficiencia e impactos a partir de la implementación del programa o programas derivados de la PNA,
- b) Realizar evaluaciones de mediano y largo plazos a la PNA, a los 5 y 10 años respectivamente.

En este sentido, cada dos ciclos de implementación se podrán revisar y, en su caso, modificar los diagnósticos de la PNA, a partir de los resultados de la evaluación de mediano plazo.

Aunado a esto, la evaluación debe asumir una postura más amplia, a fin de valorar (tanto a nivel de procesos como de impacto) el fenómeno de la corrupción en su conjunto. Esta perspectiva resulta primordial para:

- a) Contar con un entendimiento de los problemas económicos y de gobernabilidad, lo que incluye el estado que guarda el nivel de corrupción, los factores que propician su control; así como los principales patrones y tendencias.
- b) Identificar y priorizar los objetivos, acciones y alcances de los programas de implementación en materia de control de la corrupción.

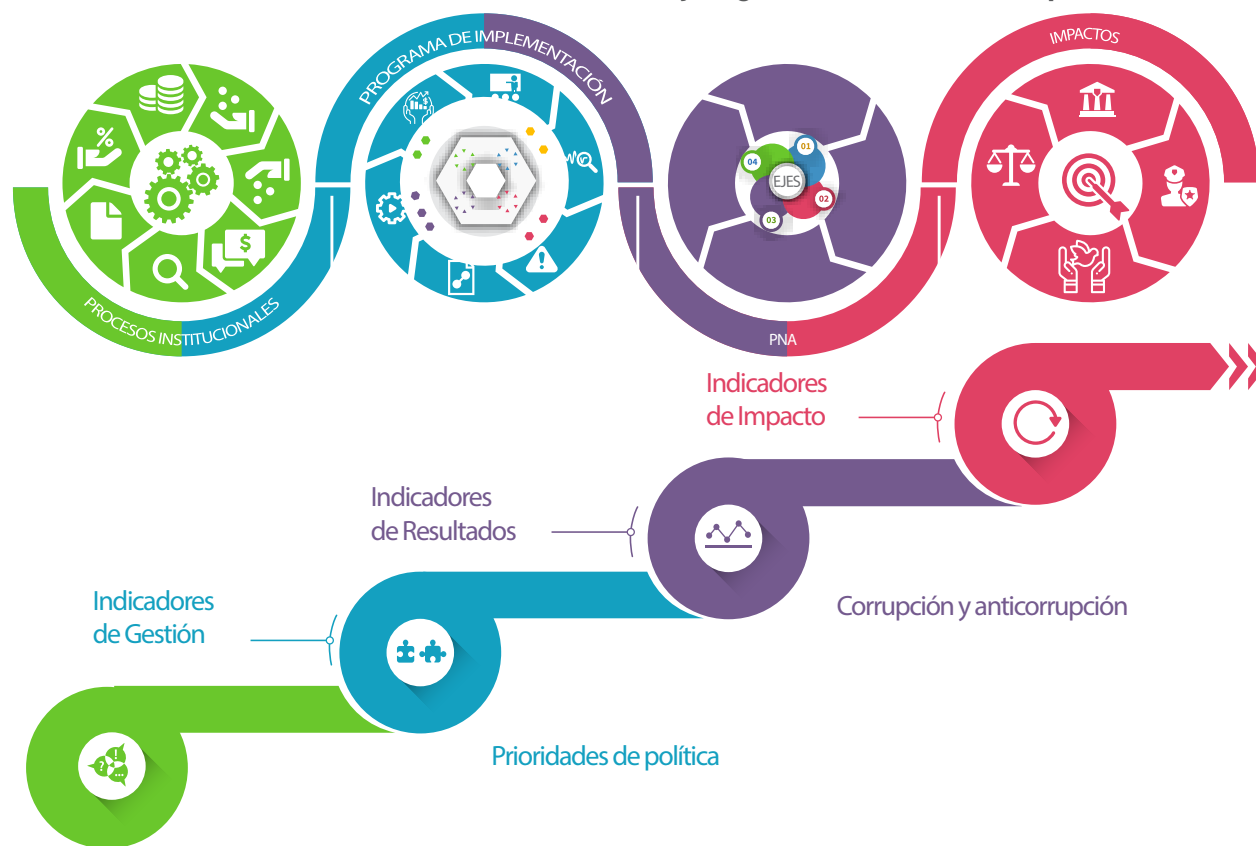
- c) Evaluar si las estrategias anticorrupción plasmadas en la Política Nacional están teniendo los resultados esperados a lo largo del tiempo, y en qué medida son susceptibles de ajustes progresivos.

En concordancia con las ideas previas y con el mandato establecido en la LGSNA, se propone la creación de un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC). Este modelo se concibe como un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores que permita evaluar, como se menciona anteriormente, en un primer momento la evolución del fenómeno de la corrupción y en un segundo momento los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, resultados y procesos obtenidos a partir de la implementación de programas.

Esta aproximación comprensiva del seguimiento y la evaluación pretende evitar limitarse a un concepto fijo de la corrupción, y permite que el modelo esté integrado por una gran cantidad de información que podrá ser analizada, en función de las preguntas de evaluación que busquen resolverse, la política o los programas de implementación. Asimismo, y en la medida que las PEA se encuentren alineadas a la PNA, existirá la oportunidad de incluir en el MOSEC indicadores con información a nivel subnacional, mismos que servirán para brindar información relacionada con el impacto que están teniendo las respectivas implementaciones de las PEA en las diferentes entidades federativas del país. Como parte del MOSEC se definirán dimensiones operativas -determinadas por temáticas y niveles de desempeño- que faciliten la búsqueda y el análisis de indicadores.

La identificación, diseño y desarrollo de indicadores para la evaluación de la PNA es el paso siguiente a su aprobación, y se avanzará de forma simultánea con el desarrollo de los programas de implementación. En dicha fase resultará preciso demarcar el conjunto de indicadores que faciliten

Ilustración 9. Modelo de evaluación y seguimiento de la corrupción



Fuente: Elaboración propia.

su seguimiento. Idealmente, dichos indicadores deberán ser susceptibles de ser levantados a escala federal y estatal (y en los casos que exista información, municipal), de modo que puedan realizarse análisis amplios de monitoreo en torno a las PEA que se encuentren alineadas a la PNA.

Asimismo, la metodología para la evaluación debe tener una perspectiva de escalabilidad, a fin de que sea posible incorporar progresivamente variables relacionadas con acciones concretas en función de los resultados que arrojen las evaluaciones efectuadas, o a partir de nuevas fuentes de información generadas o identificadas.

Esta funcionalidad también permitirá ajustes en la evaluación relacionados con las adaptaciones que se vayan realizando a los programas de implementación por parte de los actores involucrados en el desarrollo de estos. Es decir, se contemplará la necesidad ajustar la evaluación a las necesidades operativas en la aplicación de la PNA para que constituya una herramienta con la que se puedan evaluar los cambios en la situación de la corrupción en el país.

En general, cualquier herramienta para la evaluación de la corrupción se define como una metodología cuyo fin principal es la identificación de la extensión

del fenómeno, sus riesgos y las acciones para su combate en determinado contexto.¹³³ Es decir, la evaluación del fenómeno de la corrupción puede basarse en facetas, hechos, conductas o condiciones de manera agregada, tanto para:

- a) Los hechos de corrupción para los que en muchas ocasiones no se contará con información como ya se describió en el diagnóstico de este documento.
- b) Los hechos relacionados con el combate a la corrupción para los cuales la información disponible es mayor. Con este enfoque, se busca ampliar los elementos que sean susceptibles de ser considerados para efectos de la evaluación.

Para ambos tipos de hechos, se podrán considerar diferentes indicadores basados en información disponible en registros administrativos y estadísticas de instituciones de gobierno, instituciones privadas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales vinculados con los cuatro ejes de la PNA, así como en los transversales y procesos establecidos en la LGSNA.

Antes de ello, debe considerarse que para que la evaluación sea fiable, se requiere de información de calidad y con temporalidad mínima. En este sentido, una de las primeras actividades a realizar es el análisis de la información disponible y de calidad que en determinado momento pueda alimentar los índices que serán incorporados.

Parte de la información que está siendo evaluada para ser incluida en los indicadores de evaluación, corresponde a aquella relacionada con la PNA y generada por instituciones del Comité Coordinador del SNA, así como de manera enunciativa, más no limitativa de:

- Acción Ciudadana Frente a la Pobreza

- Banco Interamericano de Desarrollo
- Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento
- Banco Mundial
- Borde Político
- CEPAL
- CIDE
- Ciudadanos por Municipios Transparentes-CIMTRA
- CNDH
- COFECE
- Colectivo, ¿fuiste tú?
- Comunidad PIRC
- CONCAMIN-Observatorio Nacional Ciudadano
- CONDUSEF
- CONEVAL
- Confederación Patronal de la República Mexicana
- Consejo Asesor Presidencial con los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción
- Consejo Nacional de Armonización Contable
- El Colegio de México
- ETHOS
- FATF y GAFILAT
- FGR
- FLACSO
- Foro Económico Mundial
- Freedom House
- Fundación Bertelsmann Stiftung
- Fundación Universidad de las Américas
- FUNDAR
- GAFI
- GESOC
- Global Integrity
- IIJ
- IMCO
- Impunidad cero
- INE
- INEGI
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

¹³³ Transparencia Internacional. Mapeo de herramientas para la evaluación de la corrupción y la integridad a nivel país, 2006, disponible en: <https://europa.eu/capacity4dev/file/11314/download?token=yTkHUIR6>

- Instituto Para la Seguridad y la Democracia
- Integralia
- International Budget Partnership
- Jurimetría
- KPMG International
- Latinobarometro
- LNPP
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad
- México Evalúa
- Observatorio de la Corrupción y la Impunidad
- OCDE
- Organización de los Estados Americanos (Convención Interamericana contra la Corrupción)
- OXFAM México
- Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción
- Participando por México
- Plan Estratégico Juárez
- PNUD
- PriceWaterhouseCoopers
- Public Expenditure and Financial Accountability
- Red Latinoamericana por la transparencia legislativa
- Red por la Rendición de Cuentas
- Secretaría de Gobernación
- SHCP
- Transparencia Internacional
- Transparencia Mexicana
- Transparencia Presupuestaria
- UIF
- UNAM
- UNESCO
- United Nations Office on Drugs and Crime
- Universidad de las Américas Puebla
- Universidad Iberoamericana-Parametría
- World Justice Project

Para los casos en los que la información no se encuentre disponible o sea de baja calidad, se debe analizar su relevancia para que, en su caso, se evalúe la necesidad de detonar planes de acción relacionados con la generación, registro y reporte de dicha información, en función a estándares mínimos establecidos. La incorporación de las variables al modelo está sujeta a la eficiencia y efectividad con la que se cumplan los planes de

acción propuestos.

Para lo anterior, se podrá requerir información a las instituciones del Comité Coordinador del SNA, así como a las instituciones de la Administración Pública Federal, a través de la SFP; asimismo, dicha información se podrá requerir a las entidades federativas, a través de los SEA.

Para la construcción de los indicadores en los términos descritos previamente, resulta preciso conformar alianzas estratégicas con actores e instituciones clave y especialistas, que contribuyan a la generación, medición y monitoreo de los indicadores. Claros ejemplos los constituyen el INEGI, el CONEVAL, diversas organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, participantes de la iniciativa privada y el sector académico, por mencionar algunas. Diferentes alianzas estratégicas ya han iniciado a través de las sesiones del consejo consultivo que se llevaron a cabo durante el proceso de consulta para la integración de la PNA, y a las que se les debe dar seguimiento ahora, para efectos de la identificación, diseño, desarrollo e implementación de indicadores.

Por otro lado, cabe hacer notar que, hasta este momento, no se incluye una propuesta fija de los indicadores que podrían ser contemplados en la etapa de evaluación de la PNA o de los programas de implementación, de igual manera, no se presenta una metodología específica. Ello es debido a que, al igual que con la PNA y como se hará con los programas de implementación, los principales datos para la evaluación también serán sometidos a un proceso de diálogo y consulta pública, así como con las instituciones integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción.

Para dar atención a dicha necesidad, se ha contemplado la generación de un Catálogo de Información sobre la Corrupción en México, lo que constituirá una herramienta para el monitoreo de las prioridades. En la medida de lo posible, se desagregará la información a nivel subnacional, permitiendo a las entidades federativas y a los miembros del SNA, así como a los actores involucrados y a la ciudadanía

en general poder visualizar la evolución en torno al fenómeno de la corrupción, a nivel de prioridad de la PNA y por proceso de la LGSNA.

Un beneficio adicional de dicho catálogo será que, a partir del mismo, y para los indicadores que se encuentren disponibles a nivel subnacional, las entidades federativas podrán observar los elementos que conforman los diversos indicadores de impacto y resultados, de tal suerte que podrán encaminar acciones específicas vinculadas con sus respectivas PEA.

Adicionalmente, con el Convenio de Colaboración celebrado el 25 de septiembre de 2018 entre la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, mismo que tiene como objetivo principal desarrollar actividades para el aprovechamiento de censos y encuestas nacionales, así como de registros administrativos e indicadores que diseña, levanta, procesa y publica el INEGI, y que permitan la formulación de proyectos de políticas públicas integrales y de acciones tendientes a prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción; se prevé la generación de visualizaciones de cifras generadas por el INEGI vinculadas al fenómeno de la corrupción para que la ciudadanía tenga acceso a las mismas a partir de la información generada por dicho Instituto. Esto, en el marco de la Plataforma Digital Nacional.





Referencias

Información y datos generados durante el proceso de integración

Durante el desarrollo de la PNA, la generación de evidencia fue una tarea clave para realizar un análisis de las distintas problemáticas que inciden en la incapacidad de controlar la corrupción en nuestro

país, esto es, prevenirla, detectarla y sancionarla. Para ello, el proceso de consulta pública resultó esencial, ya que a través de éste se recabaron diversos insumos que fueron sistematizados y procesados para su análisis y uso en el desarrollo de los diagnósticos y de las prioridades de política pública. De esta forma se generaron las siguientes fuentes de información:

Anexo estadístico que contiene 55 tablas con la información detallada que se utilizó para la elaboración de las gráficas y referencias estadísticas contenidas en la política.

La ruta del proceso de consulta, integración y presentación de la PNA que da cuenta de las fases y actividades que se llevaron a cabo para la PNA.

Base de propuestas de acciones que contiene 465 líneas de información sobre las acciones sugeridas en los documentos propuesta elaborados por la Red por la Rendición de Cuentas y por la Secretaría de la Función Pública.

Base de insumos – indicadores que contiene más de 2,200 líneas de información, entre estadística relacionada con el fenómeno de la corrupción, resultado de la colaboración entre la SESNA y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Base de compromisos internacionales que recopila 156 recomendaciones identificadas en los convenios internacionales en la materia firmados por nuestro país.

Base de recomendaciones de OSC con poco más de 260 recomendaciones generadas del análisis de los estudios entregados por los integrantes del consejo consultivo durante la elaboración de la PNA.

Reporte del taller de inteligencia colectiva llevado a cabo con expertos en colaboración con el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE. Resultado de este taller se encontraron un total de 72 causas de la corrupción.

Preguntas de priorización y opción múltiple que se emplearon en la consulta ciudadana en línea.

Base de datos de las respuestas de la consulta ciudadana en línea.

Reporte de evidencias cualitativas sobre corrupción elaborada en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que contiene los hallazgos científicos sobre el impacto de las políticas anticorrupción, datos duros sobre el fenómeno de la corrupción, narrativas y percepciones en torno al fenómeno de la corrupción.

Análisis estadístico de subjetividades que presenta los resultados de narrativas y percepciones en torno al fenómeno de la corrupción a través del Método Q.

Relatorías de los ocho foros regionales por mesa y región, que presenta un análisis de actores del foro en general y la relatoría por mesa de trabajo de las principales contribuciones.



Toda esta información es pública y se encuentra disponible para su consulta en la página:
<https://www.gob.mx/sesna/articulos/propuesta-de-politica-nacional-anticorrupcion-185184?idiom=es>



Bibliografía

Alberto Abad Suárez Ávila, El pasillo de cristal: transparentar el cabildeo en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4673/7.pdf>

Alejandro Anaya - Muñoz y Bárbara Frey, Capítulo 9 en: Mexico's Human Rights Crisis, University of Pennsylvania Press, 2019, disponible en: <http://www.upenn.edu/pennpress/book/15893.html>

Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, Mejor gasto para mejores vidas, Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9152/DIA-2018-Mejor-gasto-para-mejores-vidas.pdf?isAllowed=yysequence=4>

Alejandro Romero y Jorge Alejandro Ortiz, Panorama de la Fiscalización Superior en México 2016, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2017, disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/Panorama%20de%20la%20Fiscalizacion%20Superior%202016.pdf

Alfonso Hernández Valdez, La institucionalización de la irregularidad: los procedimientos de invitación y de adjudicación directa en el sistema de contrataciones públicas de México, ITESO, 2019

Alina Mungiu-Pippidi, Corruption: Diagnosis and Treatment, 2006, disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/article/corruption-diagnosis-and-treatment>

Alina Mungiu-Pippidi, The Quest for Good Governance. Learning from Virtuous Circles, 2016, disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/article/quest-good-governance-learning-virtuous-circles>

Álvaro Ramírez Alujas y Nicolás Dassen, Vientos de cambio II, Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7621/Vientos-de-cambio-II-Avances-y-desafios-de-las-politicas-de-gobierno-abierto-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Andrea Podestá, Michael Hanni y Ricardo Martner, Flujos Financieros ilícitos en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017, disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40921>

Andrés Knobel, Regulación sobre beneficiarios finales en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8646/Regulacion-sobre-beneficiarios-finales-en-America-Latina-y-el-Caribe.PDF?sequence=4&isAllowed=y>

Animal Político y Mexicanos Unidos contra la Corrupción y la Impunidad, La Estafa Maestra, Graduados en desaparecer dinero público, 2017, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

Animal Político, Empresas fantasma de Veracruz, 2017, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/las-empresas-fantasma-de-veracruz/>

Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, Unpacking the Concept of Political Will to Confront Corruption, 2010, disponible en: <https://www.u4.no/publications/unpacking-the-concept-of-political-will-to-confront-corruption/>

Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem, 2012, disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>

Arturo del Castillo, Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior la Federación, 2003, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc5.pdf

Auditoría Superior de la Federación, Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público [1173], 2015, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc5.pdf

Auditoría Superior de la Federación, Evaluación número 230: servicios de carrera en el Estado federal, 2012, disponible en: <https://docplayer.es/22896144-Evaluacion-numero-230-servicios-de-carrera-en-el-estado-federal.html>

Auditoría Superior de la Federación, Fiscalización de la Agenda 2030, 2018, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Fiscalizacion_de_los_ODS-Version_ejecutiva.pdf

Auditoría Superior de la Federación, Problemática general en materia de obra pública, México, s.a., disponible en: <https://tinyurl.com/y33svz9l>

Áurea Esther Grijalva y Esther Fernández-Molina, Efectos de la corrupción y la desconfianza en la policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 2017, disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/55082>

Banco Interamericano de Desarrollo, Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México, 2014, disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6620>

Banco Interamericano de Desarrollo, Profesionalización de la función pública en los estados de México, 2016, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7622/Profesionalizacion-de-la-funcion-publica-en-los-estados-de-Mexico.pdf?sequence=1>

Banco Mundial, Helping countries combat corruption. The role of the World Bank, 1997, disponible en <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>

Banco Mundial, Indicadores de Gobernabilidad, 1996-2017, disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

Benjamín Roseth, Angela Reyes y Carlos Santiso, El fin del trámite eterno, ciudadanos, burocracia y el gobierno digital, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8931/Resumen-ejecutivo-El-fin-del-tramite-eterno-ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Beth Simone Noveck, Kaitlin Koga, Rafael Aceves García, Hanna Deleanu y Dinorah Cantú-Pedraza, Smarter Crowdsourcing for Anti-corruption, Manual de propuestas legales, técnicas y de políticas innovadoras, y una guía para su implementación, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8892/Smarter-Crowdsourcing-for-Anti-corruption-Manual-de-propuestas-legales-tecnicas-y-de-politicas-innovadoras-y-una-guia-para-su-implementacion.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Bianca Bolaños Aparicio, Luna Mancini, Ángeles Medellín Corte y Irene Tello Arista, Diez propuestas para el combate a la impunidad, Impunidad Cero, 2018, disponible en: <http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=65yt=diez-propuestas-para-el-combate-a-la-impunidad>

Bo Rothstein, Anti-corruption: the indirect 'big-bang' approach, 2011, disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09692291003607834>

Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio A.C., ¿Qué le falta a México para que se erradique la corrupción?, Boletín Informativo No. 15, 2015, disponible en: <https://www.iccmex.mx/uploads/galerias/31fed97d16b2231bbe068e8b150bb159adfe0a2b.pdf>

Ciudadanos por Municipios Transparentes, Evaluación de transparencia a las capitales: Luz y sombras, 2018, disponible en: http://cimtrajalisco.org/wp-content/uploads/2018/05/Evaluación-31-capitales_Luz-y-Sombras.pdf

Colectivo Fuiste Tú?, Fuiste Tú? Un estudio sobre dónde y cómo se “pierde” el dinero público, 2018, disponible en: https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Reporte-Fuiste%20Tú_-reducido.pdf

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, 2017, disponible en: <https://s3.amazonaws.com/gobpe-production/uploads/document/file/45986/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contr-la-Corrupción.pdf>

Comisión Federal de Competencia Económica, Agenda de Competencia para un ejercicio íntegro en las Contrataciones Públicas, 2018, disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/CPC-ContratacionesPublicas.pdf>

Comisión Federal de Competencia Económica, Miscelánea de obstáculos regulatorios a la competencia, Análisis de la normatividad estatal, 2016, disponible en: https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación No. 34/2018, Sobre el caso de la construcción de libramiento de la autopista México-Cuernavaca, conocido como “Paso Exprés,” y posterior socavón ocurrido el 12 de junio de 2017, en Cuernavaca, Morelos, que derivó en violaciones a los derechos humanos de V1 a V, 2018, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_034.pdf

Comité de Participación Ciudadana y Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, Proceso de consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción, 2018, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381424/Proceso_de_consulta__integraci__n_y_presentaci__n_de_la_Pol__tica_Nacional_Anticorrupci__.pdf

Comunidad PIRC y Red por la Rendición de Cuentas, Libro blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción, México, 2019, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/libro-blanco-politica-nacional-anticorrupcion/>

Consejo Asesor Residencial con los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, Informe final, 2015, disponible en: <http://www.minsejpres.gob.cl/wp-content/uploads/2017/04/Informe-del-Consejo-Asesor-Presidencial-Contra-los-Conflictos-de-Intereses-el-trafico-de-Influencias-la-Corrupcion.pdf>

Corporación Latinobarómetro, Informe 2017, 2017, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Corporación Latinobarómetro, Informe 2018, 2018, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Daniel Vázquez, Luz Cardona y Horacio Ortiz, Los derechos humanos y la corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre 2000 y 2014, CNDH-México / UNAM, México, 2017, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/DH-Corrupcion-Mexico.pdf>

David Arellano Gault, Corrupción ¿calle de una sola vía? La internalización del soborno en empresas en México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., Ciudad de México, 2018, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-91762018000100163

David Arellano y Jesús Hernández, Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos, Auditoría Superior de la Federación, 2016, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc_14.pdf

Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, 2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

Douglas, North, John Wallis y Barry Weingast, Violence and Social Order: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History, CUP, 2009.

Edna Jaime, Eréndira Avendaño y Mariana García, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos, Secretaría de la Función Pública, 2012, disponible en: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/cuaderno-06.pdf>

El Colegio de México, Encuesta de Movilidad Social, 2015, disponible en: <https://movilidadsocial.colmex.mx/index.php/encuesta>

El Peruano, Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 - 2021, 2018, disponible en: <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-externa/17838-decreto-supremo-n-044-2018-pcm/file>

Elaine Byrne, Anne-Katrin Arnold y Fumiko Nagano, Building Public Support for Anti-Corruption Efforts, Why Anticorruption agencies need to communicate and how, International Bank for Reconstruction and Development, y The World Bank Communication for Governance y Accountability Program, 2010, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/CorruptionWhitePaperpub31110screen.pdf>

Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas, Reporte Ethos: Descifrando la corrupción, 2017, disponible en: <https://ethos.org.mx/es/ethos-publications/reporte-ethos-descifrando-la-corrupcion/>

Eurosocial, Programa para la cohesión social en América Latina, Buenas prácticas en América Latina y la Unión Europea, Programas y políticas públicas para la prevención de la corrupción en el ámbito privado, 2013, disponible en: <http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1400662973-DT1.pdf> [https://eurosocial.eu/files/2017-10/Brochure_eurosocial_sep2017\(ES\)web.pdf](https://eurosocial.eu/files/2017-10/Brochure_eurosocial_sep2017(ES)web.pdf)

Fernanda Ballesteros, Mariana Campos, Marco Fernández et al, Léase si se quiere gobernar en serio, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2018, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/04/11/lease-quiere-gobernar-en-serio/>

Función de Transparencia y Control Social, Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017, 2013, disponible en: <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/lucha-contra-la-corrupcion.pdf>

Fundación para el Debido Proceso para el fortalecimiento del Estado de Derecho y los derechos humanos en El Salvador, La apuesta salvadoreña en el combate a la corrupción, ¿Tiene el país las herramientas necesarias para ganar esta batalla?, 2018, disponible en: http://dplf.org/sites/default/files/apuestasalvador_v1_revisado_dplf_10dic2018.pdf

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Fideicomisos en México, El Arte de desaparecer dinero público, 2018, disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/FideicomisosEnMexico.pdf>

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Propuestas para la Política Nacional Anticorrupción, 2018

Gestión Social y Cooperación, Índice del Desempeño de los Programas Públicos, 2018, disponible: <http://www.indep.gesoc.org.mx/>

Gestión Social y Cooperación, Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social, 2018, disponible en: <http://www.ides.gesoc.org.mx/>

Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo, México, Informe de Evaluación Mutua, 2018, disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

Grupo de Acción Financiera, Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación, 2012, disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>

Guillermo Cejudo, Hacia una Política Social Integral, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, CIDE, Oxfam, 2018, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Po%CC%81liticaSocial.pdf>

Guillermo Jorge, Identificación e intercambio de información de personas expuestas políticamente en los países de Centroamérica, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/9028?locale-attribute=es>

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías 2018, Impunidad Cero, 2018, disponible en: <http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=70yt=indice-estatal-de-desempeno-de-procuradurias-y-fiscalias-2018>

Hernán Charosky, María Inés Vázquez y Nicolás Dassen, La queja como energía positiva, La experiencia del concurso “El peor trámite de mi vida” en Bolivia, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6729/ICS_TN_La_experiencia_del_concurso_¿El_peor_trámite_de_mi_vida¿_en_Bolivia.pdf?sequence=1

Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/317072/Informe_SNF_CCSNA_2017.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Índice Legal de Obra Pública, 2018, disponible en: <https://imco.org.mx/temas/indice-legal-obra-publica/>

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2017, 2017, disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/IIEG2017_Presentacion.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2018, 2018, disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/DOCUMENTO_ANALISIS_IIEG2018_FINAL_8Oct18.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Índice de Información Presupuestal Estatal 2017, 10 años de avances en transparencia presupuestal, 2017, disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/Presentacion_Final_IIZE2017-1.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Índice de Información presupuestal municipal, 2018, disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/IIPMPresentación_21-03-2018.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas, 2018, disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/sinEmpresasIRC2018_PP.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Índice Legal de Obra Pública, Evaluación de la Calidad del marco jurídico estatal, 2018, disponible en: <https://imco.org.mx/temas/indice-legal-obra-publica/>

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Informe Legislativo 2017, 2017, disponible en: <https://imco.org.mx/competitividad/informe-legislativo-2017/>

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Nuevo Aeropuerto Internacional de México, un proyecto indispensable: riesgos y oportunidades, 2018, disponible en: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Documento-NAIM-2018-1.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011, 2011, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2011/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013, 2013, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2012/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012, 2012, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2013/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, 2014, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2014/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015, 2015, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2015/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016, 2016, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2016/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018, 2018, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2018/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno Federal 2017, 2017, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2014, 2014, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpj/2014/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Derechos Humanos Federal 2017, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cndhf/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2018, 2018, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnijf/2018/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2017, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cndhe/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016, 2016, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpje/2016/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpje/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnije/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2018, 2018, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnije/2018/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Estatal 2017, 2017, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cntaippdpe/2016/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011, 2011, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2011/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013, 2013, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2013/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, 2015, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2015/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2016, 2016, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2011, 2011, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2011/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2012, 2012, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2012/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2013, 2013, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2013/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2014, 2014, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2014/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2015, 2015, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2015/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2016, 2016, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2016/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2017, 2017, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2018, 2018, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización a Empresas 2018, 2018, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enve/2018/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016, 2016, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal 2017, 2017, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enasjup/2017/>

Instituto Nacional Electoral, Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, 2015, disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016, 2018, disponible en: <https://www.inee.edu.mx/index.php/evaluaciones-internacionales/civica-2016>

Intelligence Unit & The Economist, Infrascopio 2017, Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe, 2017, disponible en: <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Infrascopio-2017-Evaluaci%C3%B3n-del-entorno-para-las-asociaciones-p%C3%BAblico-privadas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Corrupción y desafíos organizacionales de asociaciones público-privadas, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000200365

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100119

Issa Luna Pla y Khemvirg Puente Martínez, Encuesta sobre percepciones de transparencia entre diputados estatales en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/lineas-investigacion/transparencia/CABILDEO-Entrevistas-Web.pdf>

Jan Teorell, Corruption as Institution: Rethinking the Origins of the Grabbing Hand, QoG Working Paper Series, 2007, disponible en: https://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1350/1350653_2007_5_teorell.pdf

Jan-Michael Simon y José Antonio Caro John, Procuraduría Anticorrupción: Diagnóstico actual y propuestas de optimización de su funcionamiento, Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, 2012

Jasper Johnson, Nils Taxell y Dominik Zaum, Mapping evidence gaps in anti-corruption. Assessing the state of the operationally relevant evidence donor's actions and approaches to reducing corruption, Anti-Corruption Resource Centre, 2012: disponible en: <https://www.u4.no/publications/mapping-evidence-gaps-in-anti-corruption-assessing-the-state-of-the-operationally-relevant-evidence-on-donors-actions-and-approaches-to-reducing-corruption/>

Jorge Sahd K y Cristián Valenzuela B., La economía política de la agenda de probidad y transparencia de Chile, Centro UC Estudios Internacionales y Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2018/Mayo/la-economia-politica.pdf>

José Antonio Meyer, José Luis Estrada Rodríguez y José Ojeda Bustamante, Transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto: la experiencia en México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, Universidad Autónoma del Estado de México, 2017, disponible en: <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/80239>

José Atilano Pena López y José Manuel Sánchez Santos, La dotación de capital social como factor determinante de la corrupción, Revista de Economía Mundial, España, 2018, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/866/86611893010.pdf>

Jose Quiles, Q Methodology for the Scientific Study of Human Subjectivity, disponible en: <https://qmethod.org/>

Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, Índice Global de Impunidad México, La Impunidad Subnacional en México y sus menciones ICI - MEX 2018, Fundación Universidad de las Américas, 2018, disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

Juan Luis Posse Fregoso, La Corrupción como Resultados de la Desorganización Social, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, 2018, disponible en: <https://convergencia.uaemex.mx/article/download/9557/7954/>

Julio Ríos Figueroa, El déficit meritocrático, Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2018, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1gZcaQPIDQDLjSXjLIS9rRbpy-R4dAIR/view>

Kevin M. Stephenson, Larissa Gray, Ric Power, Jean-Pierre Brun, Gabriele Dunker y Melissa Panjer, Barreras para la Recuperación de Activos, Análisis de las Barreras Principales y Recomendaciones para la Acción, Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, 2011, disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2320/632580PUB00Bar0ox385225B000PUBLIC00.pdf?sequence=12&isAllowed=y>

Leo Huberts, *Anticorruption Strategies: The Hong Kong Model in International Context*, Public Integrity, 2016, disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15580989.2000.11770834>

Leonardo Núñez González, *Presupuesto de egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la cuenta pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., 2016, disponible en: <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1435>

Luis Béjar Algazi, *¿Qué tan transparente es el proceso legislativo en México? Una propuesta de estudio desde el análisis de políticas públicas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4673/4.pdf>

Luis Carlos Ugalde, *La negociación del presupuesto político*, Integralia Consultores y Senado de la República, 2018, disponible: <http://integralia.com.mx/libroNPP.pdf>

Luis Daniel Vázquez Valencia, *Corrupción y derechos humanos, ¿Por dónde comenzar la estrategia anticorrupción?*, Peter Lang Publishing, 2018

Luis Daniel Vázquez, *Derechos humanos y corrupción en México: una radiografía*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5096/7.pdf>

Luis Darío Ángeles González, *Impunidad, sanciones administrativas y el socavón del Paso Exprés*, Impunidad Cero, 2018, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/54/archivo/1526574695A89.pdf>

Luis Darío Ángeles González, *Las Responsabilidades Administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción*, Impunidad Cero, 2018, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/61/archivo/1526573141C17.pdf>

Luz Ángela Cardona Acuña, Horacio Ortiz Ríos y Daniel Vázquez Valencia, *Corrupción y derechos humanos: de la intuición a la convicción*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de la Sociología* 80, núm. 3., 2018, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032018000300577yscript=sci_abstract

María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde, *Dinero bajo la mesa, Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, e Integralia Consultores, 2018, disponible en: <https://dinerobajolamesa.org/reporte/>

María Amparo Casar, *México: Anatomía de la Corrupción*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2016, disponible en: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corruptcion_2-Documento.pdf

María J. Jarquín, Evelyn Molina y Benjamín Roseth, *Auditoría de desempeño para una mejor gestión pública en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8943/Auditoria-de-desempeno-para-una-mejor-gestion-publica-en-America-Latina-y-el-Caribe-web.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

María J. Jarquín, Juan Cruz Vieyra, Ana Haro González, Rindiendo cuentas, La agenda del Banco Interamericano de Desarrollo en transparencia y anticorrupción (2009-2015), Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8540/rindiendo_cuentas_la_agenda_del_banco_interamericano_de_desarrollo_transparencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Mariana Campos, Descifrando la caja negra del gasto, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2014, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA-CAJANEGRA-VF.pdf>

Mariana Campos, Alejandro García y Liliana Ruiz, Arquitectura del Ramo 23, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2018, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/02/27/arquitectura-del-ramo-23/>

Mariana Campos, Alejandro García y Liliana Ruiz, Arquitectura del Ramo 23, México Evalúa, 2018, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/02/27/arquitectura-del-ramo-23/>

Mariana Campos, Esther Ongay y Osvaldo Landaverde, MeTroP: Antídoto vs. la corrupción, México Evalúa, 2016, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2016/04/29/metrop-antidoto-vs-la-corrupcion-2/>

Martín Zapata y Ricardo Céspedes, La tecnología al servicio del combate contra la corrupción, El ejemplo de Bolivia, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7046/ICS_TN_La_tecnologia_al_servicio_del_combate_contra_la_corrupcion_Bolivia.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Mauricio García Mejía, Adriano Molina, Angela Reyes y Benjamín Roseth, Gobiernos simples y digitales para servir al ciudadano, Construyendo un Estado orientado al ciudadano, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9008/Gobiernos-simples-y-digitales-para-servir-al-ciudadano-construyendo-un-Estado-orientado-al-ciudadano.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Mauricio García Mejía, Evidencia y marcos conceptuales de la lucha contra la corrupción en la policía latinoamericana, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Políticas y Sociología, 2016, disponible en: <https://eprints.ucm.es/35564/1/T36821.pdf>

Métrica de Gobierno Abierto, Centro de Investigación y Docencia Económicas e Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2017, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, Transparencia Mexicana y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Integridad Corporativa 500, 2017, disponible en: <https://integridadcorporativa500.mx>

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, Transparencia Mexicana y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Integridad Corporativa 500, Segundo Informe, 2018, disponible en: <https://integridadcorporativa500.mx>

México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Hallazgos 2017, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México, 2018, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2018/08/Hallazgos2017.pdf>

México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Índice de desempeño del sistema penal, 2010, disponible en: https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/INDICE_DESEMPENO-PENAL.pdf

México Evalúa, Hallazgos 2017, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México, 2018, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos2017/>

Nieves Zúñiga, Correlation between corruption and inequality, 2017, disponible en: <https://www.u4.no/publications/correlation-between-corruption-and-inequality>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, International Classification of Crime for Statistical Purposes, 2016, disponible en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_English_2016_web.pdf

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Prevención de la corrupción para fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, 2008, disponible en: https://www.unido.org/sites/default/files/2008-10/Prevencion_de_la_corrupcion_para_fomentar_el_desarrollo_de_las_PYMES_0.pdf

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, The Global Programme against corruption, UN Anti-corruption Toolkit, 2004, disponible en: https://www.un.org/ruleoflaw/files/UN_Anti%20Corruption_Toolkit.pdf

Open Government Partnership, Strategic Refresh of the Open Government Partnership, 2016, disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Strategic-Refresh_Dec2016.pdf

Organización de Estados Americanos, Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos, Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 2013, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/ley_modelo_proteccion.pdf

Organización de Estados Americanos, Ley Modelo sobre declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas, Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 2013, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/ley_modelo_declaracion.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Committing to Effective Whistleblower Protection, 2016, disponible en: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, El Sistema Nacional de Fiscalización de México, Fortalecimiento de la Rendición de Cuentas para el buen gobierno, 2017, disponible en: <https://www.oecd.org/governance/ethics/sistema-nacional-fiscalizacion-mexico.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Estudio de la OCDE sobre integridad en México, Adoptando una postura más firme contra la corrupción, OCDE, 2017, disponible en: <http://www.oecd.org/publications/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-mexico-9789264280687-es.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México, 2018, disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico_9789264287938-es

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Financing Democracy, Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture, 2016, disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/financing-democracy_9789264249455-en#page1

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Getting it Right, Prioridades estratégicas para México, 2018, disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/development/getting-it-right_9789264292871-es
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México, 2011, disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México, Respondiendo a las expectativas de los Ciudadanos, 2018, disponible en: <http://www.oecd.org/gov/integridad/informe-seguimiento-estudio-sobre-integridad-mexico.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Managing Conflict of Interest in the Public Sector, A Toolkit, 2005, disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/49107986.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Putting an end to corruption, 2016, disponible en: <https://www.oecd.org/corruption/putting-an-end-to-corruption.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública, 2016, disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

Participando por México, Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015, 2016, disponible en: <http://mpcmx.org/content/tuning/offer.html>

Plan Estratégico de Juárez, Asociación Civil, Combatir la corrupción, Diagnóstico y propuestas ciudadanas para avanzar en el combate a la corrupción ante el escenario político en Juárez, 2016, disponible en: <https://www.planjuarez.org/images/docs/informes/corrupcion2016.pdf>

PriceWaterhouseCoopers, Fraude y corrupción, un análisis de su impacto en las organizaciones, Encuesta de Delito Económicos 2018, 2018, disponible en: <https://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/c2g/2018-04-13-encuesta-delitos-economicos-2018-mexicov4.pdf>

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa 2016, Índice de Transparencia Legislativa 2016, Resultados para México, disponible en: <http://indice.transparencialegislativa.org/mexico/>

Red por la Rendición de Cuentas, Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública, 2018, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-AccountWordPressEduHdez.pdf>

Red por la Rendición de Cuentas, Propuestas e iniciativas en materia de transparencia y combate a la corrupción (Notas para una deliberación), Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Propuestas_iniciativas_transparencia_combate.pdf

Ricardo Joel Jiménez González, Gobierno Abierto en México: Balance y retos de los procesos locales, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, 2018, disponible en: http://cetga.puebla.gob.mx/component/k2/download/141_62058e48e666e1246c1373661c75dd69

Roberto de Michele y Nicolás Dassen, Conflicto de intereses, Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo de prevención y control, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9200/Conflicto-de-intereses-desafios-y-oportunidades-para-implementar-un-sistema-efectivo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Roberto de Michele, Joan Prats y Isaías Losada Revol, Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas, Consecuencias de un enfoque tolerancia cero, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9192/Efectos-de-la-corrupcion-en-los-contratos-de-asociaciones-publico-privadas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Rogelio Gómez Hermosillo, La participación ciudadana en el combate a la corrupción, Apuntes para una contraloría social “ciudadanizada”, 2017, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/250_Revista_Tecnica/RT_11_web.pdf

Sabina Panth, Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption, Banco Mundial, 2011 (relacionado con este texto véase también Hong Kong – case study 10, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTGOVACC/Resources/HongKongCaseStudy.pdf>

Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2012, disponible en: <http://www.encup.gob.mx/>

Secretaría de la Función Pública y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Evolución y Retos de la Figura del Testigo Social, 2018, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414032/Evolucion_y_Retos_de_la_figura_del_testigo_social.pdf

Secretaría de la Función Pública y USAID, Evolución y Retos de la Figura del Testigo Social, 2018, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414032/Evolucion_y_Retos_de_la_figura_del_testigo_social.pdf

Secretaría de la Función Pública, Designados por SFP, testigos sociales supervisaron compras del gobierno federal por más de 136 mil millones de pesos, 2018, disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/articulos/designados-por-sfp-testigos-sociales-supervisaron-compras-del-gobierno-federal-por-mas-de-136-mil-millones-de-pesos-167627>

Secretaría de la Función Pública, Diagnóstico sobre Procedimientos iniciados por los Órganos Internos de Control para Investigar y Sancionar Conflictos de Interés, 2017, disponible: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/199663/Diagnostico_CI_9mar17.pdf

Secretaría de la Función Pública, Política Nacional Anticorrupción, 2018, disponible en: <http://www.irenelevy.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA.pdf>

Secretaría de la Función Pública, Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-2012, disponible en: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf>

Secretaría de Transparencia del Gobierno de Colombia, 70 píldoras de la lucha contra la corrupción, 2018, disponible en: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/comunicados/Documents/70-Capsulas-Anticorrupcion.pdf>

Sergio Rivera Sánchez y Ernesto Gómez Magaña, El Testigo Social, Experiencia de incidencia de la Sociedad civil en la gestión pública, 2011, disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2011/08/El_Testigo_Social.pdf

Sergio Rivera, Ámbar Varela y Ernesto Gómez, Participación ciudadana y combate a la corrupción, Cinco modelos de incidencia, desde el servicio público, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C., 2012, disponible en: http://www.anticorrupcion.mx/docs/participacion_ciudadana_y_combate_a_la_corrupcion_ebook.pdf

Staffan Andersson y Paul Heywood, The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption, 2009, disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.2008.00758.x>

Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel Wingate Grant y Larissa Gray, Recuperación de activos robados, Guía de buenas prácticas para el decomiso de activos sin condena, Banco Mundial, 2009, disponible en: https://star.worldbank.org/sites/star/files/NCB_Spanish.pdf

Transparencia Internacional, Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción, Barómetro Global de la Corrupción: América Latina y el Caribe 2019, disponible en: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/gcb_latin_america_and_the_caribbean_2019_ES

Transparency International, Mapeo de herramientas para la evaluación de la corrupción y la integridad a nivel país, 2011, disponible en: <https://europa.eu/capacity4dev/file/11314/download?token=yTkhUIR6>

Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010, 2013, disponible en: <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

Transparencia Mexicana, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y USAID, Informe de resultados 2018, Iniciativas para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales, 2018, disponible en: <https://www.programassociales.org.mx/descargas/informes/Informe-de-resultados-IPRO-2018.pdf?v=1>

Transparency International, People and Corruption: Latin America and The Caribbean, Global Corruption Barometer, Policy and Research Department Transparency International – International Secretariat, 2017, disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_on_the_rise_in_latin_america_and_the_caribbean

Ugo Panizza, El uso de indicadores de corrupción en las calificaciones soberanas, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8562/El-uso-de-indicadores-de-corrupcion-en-las-calificaciones-soberanas.PDF?sequence=6>

USAID, Corruption Assessment Handbook, Draft Final Report, 2006, disponible en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>

Vivian Newman Pont y María Paula Ángel Arango, Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuesta de política, Centro de Investigación Económica y Social y de Justicia, 2017, disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/CDF_No_56_Agosto_2017.pdf

World Justice Project México, Índice de Estado de Derecho en México 2018, 2018, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1GEvaXFPLHAm0nlaNhHT4aukgj15urlq4/view>

World Justice Project, Índice de Estado de Derecho 2017-2018, 2018, disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/2017-18%20ROLI%20Spanish%20Edition.pdf>



Política Nacional Anticorrupción
