



Política Estatal Anticorrupción

Puebla

Octubre, 2018

Con la participación de:



ELEMENTOS METODOLÓGICOS

I. Elementos metodológicos

La corrupción es hoy en día uno de los principales problemas que afectan a México y, en particular, se ha enraizado como uno de los elementos centrales en el debate público del estado de Puebla. Debe tenerse en cuenta el efecto que este problema público ha tenido sobre la confianza en las instituciones públicas de la entidad federativa. Asimismo, conviene aclarar que, entre otros, uno de los problemas principales de la entidad federativa, que son las actividades relacionadas con el Mercado Ilícito de Combustibles, proliferan al amparo de los intercambios relacionados con la corrupción. De ahí que sea de la mayor relevancia atender no sólo las circunstancias asociadas a esos problemas públicos, sino en particular aquellas identificadas como causas de la corrupción. A través de sus diversas manifestaciones, la corrupción lastima a la sociedad de varias formas, pues deteriora la confianza en las instituciones y entre las personas, limita y encarece el acceso a servicios públicos, desvía recursos públicos, impide el ejercicio de derechos fundamentales y vulnera todas las formas básicas de convivencia, al tiempo que deteriora sistemáticamente la legitimidad originaria de las instituciones representantes del Estado mexicano en todos los ámbitos de la vida social y las dinámicas locales.

Esta propuesta de política reconoce que la corrupción es un problema multifactorial que no puede limitarse a la definición mínima del “abuso de un cargo público para la obtención de un beneficio personal”, por la enorme variedad de situaciones en que se presenta y las muchas maneras en que quebranta, manipula o distorsiona las normas existentes. En el mismo sentido, la propuesta entiende que las muy diversas manifestaciones del problema en la entidad federativa abrazan, para decirlo en una metáfora negativa, el ejercicio gubernativo y acaparan las capacidades de eficiencia y eficacia de las administraciones públicas estatal y municipales para resolver los problemas de los ciudadanos. Así,

el problema de la corrupción genera agravios y afectaciones específicos en la vida de las personas. En tal sentido, como problema del ámbito de lo público, es esencial atacarlo en sus causas, de suerte que se garantice su erradicación o al menos aumenten las posibilidades de disminuir tales resultados negativos sobre las dinámicas que determinan la vida de los individuos. La definición de corrupción resulta determinante para trazar la ruta idónea para atajar el problema y, por eso mismo, es fundamental delimitar el problema público desde las causas y elementos estructurales que lo generan y no sólo a partir de sus consecuencias. Por ello, para delimitar el problema público se propone una “taxonomía de la corrupción”, es decir, una clasificación que explore las diversas aristas del problema y que permita una jerarquización y aproximación para la focalización de la intervención pública que se requiere. Desde los estudios de políticas públicas debe considerarse que, como señala Luis F. Aguilar, los problemas públicos no existen hasta que alguien los conceptualiza, define y caracteriza en términos específicos. Es decir, la articulación conceptual del problema de la corrupción es fundamental para identificar las posibles vías o alternativas de solución. En términos generales, la naturaleza del problema de la corrupción establece medios de atención que, probablemente, no nos permiten señalar que el problema será solucionado plenamente en sus manifestaciones diversas, pero sí que puede construirse un contexto mucho menos propicio para la proliferación de los intercambios relacionados con la corrupción y de las malas prácticas administrativas. Es imperativo considerar, por ejemplo, que no todas las malas prácticas administrativas son actos de corrupción, pero sí todos los actos de corrupción enmarcan malas prácticas administrativas. Y, si se considera, desde el análisis macro, todas las malas prácticas administrativas terminan generando ambientes propicios para la corrupción, pues contribuyen a la disminución de la eficiencia y la eficacia de las administraciones y, en suma, a la perversión de los espacios administrativos destinados al ejercicio gubernativo, de ahí que deban considerarse tan relevantes como cualquier acto de corrupción y, por tanto, fundamentales de resolver.

Siendo un problema multifactorial y de manifestaciones diversas, **la corrupción también es un problema de captura que se traduce en la (in)capacidad del Estado para controlar el particularismo. Se trata de una forma de organización social que se caracteriza por la distribución de bienes sobre una base no universalista que refleja el acceso y distribución restringida al poder.** Contrario a las sociedades en las que los principios y valores de la democracia rigen el comportamiento de los gobiernos, moldean el funcionamiento de las instituciones y determinan la relación con los ciudadanos, en una sociedad dominada por el particularismo, las decisiones favorecen a quienes tienen mayores recursos de poder. Cuando el favoritismo se convierte en el principal modo de asignación social, el uso extendido de conexiones de cualquier tipo — intercambio de favores o inducciones monetarias (Mungiu-Pippidi, 2015)— hace que proliferen comportamientos como el patronazgo, las trampas, los sobornos, la evasión fiscal y otras prácticas derivadas del acceso desigual a los recursos públicos (Scott, 1972). Este tipo de comportamientos necesariamente alteran la dinámica natural de las administraciones públicas, en el sentido de que modifican las formas en que éstas atienden a los ciudadanos, en tanto clientes, para terminar utilizando los mecanismos del Estado para favorecer sólo a unos cuantos que, en la mayoría de los casos, no precisan de la acción de dicho Estado para modificar positivamente las circunstancias en que desarrollan la vida.

La teoría causal que se propone para enfrentar el problema desde sus múltiples aristas es que la corrupción es un problema político que requiere ser atacado desde su origen para encaminar acciones puntuales que garanticen resultados en el corto, mediano y largo plazos. En ese sentido, el problema se origina debido a que grupos públicos y privados, intereses y dinámicas opuestos al interés público y bienestar general influyen y logran definir el acceso a los cargos administrativos y de representación popular, lo cual establece las bases del ejercicio discrecional, opaco, particularista y subjetivo de los recursos públicos, al tiempo que genera que las administraciones no se conduzcan con apego a las normas que las

regulan, ni con rendición de cuentas y que, además, esos elementos de deficiencia administrativa se conjuguen con el ejercicio disfuncional y selectivo de las atribuciones del aparato sancionatorio en el país, en suma, del esquema punitivo del Estado mexicano. No se diga ya las deficiencias en estas materias que se evidencian en las entidades federativas del país, sin que Puebla sea la excepción.

La captura de puestos, presupuestos, decisiones y del aparato de justicia es análogo a lo que los economistas conocen como “la tragedia de lo público”. Se trata de una situación en la cual diversas personas, actuando de manera individual o coordinada, terminan por destruir un recurso compartido (Hardin, 1968). Es decir, se trata de la explotación privada de los recursos de todos, de suerte que el ejercicio de los derechos de unos —con sus intereses particulares— termina por limitar y hasta cancelar la posibilidad de que el resto se beneficie de esos recursos compartidos. En este mismo sentido, no se habla de la lucha equitativa de unos sobre otros, sino de la imposibilidad de unos de materializar sus derechos por la deriva particularista del Estado, que responde únicamente a las necesidades de unos cuantos: los que tienen más dinero, más poder, más relaciones personales de importancia política, en suma, los que tienen medios de dominación sobre aquellos que tienen muy poco o nada. Es la negación de lo público justificada a través de un cuerpo legal e institucional. Se trata de un contexto particularista en el cual sobresalen dos factores explicativos: uno vinculado a las oportunidades y el otro a las restricciones. El primero se da a partir de la existencia de recursos y la discrecionalidad con la cual se cuenta con información privilegiada y con la que se toman las decisiones sobre el uso y destino de los mismos. Este factor explicativo se entrelaza con los mecanismos de ejercicio del poder y, sobre todo, la capacidad de ejecutar acciones que influyan en los resultados de la actividad ejecutiva del Estado, para beneficiar a los que poseen esos medios de control e influencia. El segundo tiene que ver con la reactividad (Rosanvallon, 2015), es decir, con la capacidad de restringir los abusos, generar responsabilidades y exigir socialmente resultados. Por ello, son fundamentales: la responsabilidad pública, la exigencia

social y el funcionamiento correcto del aparato de justicia para atender las desviaciones de la autoridad en el ejercicio del poder público y el manejo de recursos. Este segundo factor explicativo, a diferencia del primero, se relaciona con los límites de las actividades vinculadas con el particularismo. Es decir, si el primero establece los parámetros de actuación de quienes poseen medios para controlar e influir la acción del Estado, este segundo factor establece las condiciones necesarias para que dejen de proliferar las prácticas de apropiación ilegítima de lo público. En oposición del primer factor explicativo, éste nos permite clarificar aquello que es necesario hacer para que deje de suceder o, al menos, disminuya la eficacia de quienes llevan a cabo acciones para privatizar lo público.

Con esta delimitación del problema se pretende conjurar tres errores frecuentes en el diseño de políticas anticorrupción. El primero de esos errores remite a la visión individualista del problema, que ha campado en los estudios y decisiones públicas acerca del combate a la corrupción en el país, en las últimas décadas, y el caso de Puebla no es la excepción. Este enfoque parte del principio de que no existen sistemas inmunes a la corrupción sino individuos que se corrompen. Las soluciones que surgen de este diagnóstico están dominadas por objetivos éticos y moralizantes que buscan transformar los valores de las personas para incidir en buenas conductas. O bien, desarrollan métodos excluyentes que obligan a la adhesión a un credo, ideología o partido bajo el supuesto de que se acabará con la corrupción mediante el cambio de mentalidades, con base en los principios impuestos (Merino, 2013). En ese modelo, la corrupción no se termina mediante la modificación de las condiciones que la permitieron originalmente, es decir, el problema no se resuelve porque las administraciones dejen de ser opacas y discrecionales, sino modificando los valores y principios de las personas, alterando pues la condición humana. El problema de esta conceptualización se puede clasificar en dos vertientes: (1) la complicación de modificar la condición humana. Es decir, si otorgamos validez a la premisa original, entonces tenemos de frente la idea de que el problema se resolverá creando personas virtuosas que, además, serán contratados en las administraciones públicas. Dichas personas articularán

espacios de bondad y virtud que permitirán que se destierre la corrupción. Uno de los mayores problemas con esta idea es que, de ser válida, los resultados que ofrecería serían de largo o muy largo plazo, de suerte que las sociedades tendrían que esperar grandes períodos de tiempo para ver resuelto el problema de la corrupción. (2) De otro lado, la segunda vertiente problemática con esta idea individualista de la corrupción remite a la incapacidad de determinar cuáles y cómo serán definidos los nuevos valores de las personas virtuosas que solucionarán la corrupción con sus conductas impolutas. Es decir, se suele confundir la idea de la moral con la más útil de la ética de responsabilidad. Si acaso es una solución plausible, aunque de muy largo plazo, el establecimiento de principios y valores asociados con una idea contraria a la corrupción en las administraciones públicas, estos nuevos principios deben estar vinculados con la necesidad de los funcionarios públicos de observar a cabalidad la ética de responsabilidad, en los términos en que la definió Max Weber. Dicha ética hace referencia a la necesidad de que los representantes del Estado ejerzan sus atribuciones apegados al objetivo superior del mantenimiento, fortalecimiento y permanencia absoluta del Estado sobre cualquier otro tipo de arreglo político o social en un territorio específico. Es decir, desde la ética de la responsabilidad, lo que las administraciones públicas necesitan es funcionarios profesionales cuya misión última sea el mantenimiento del Estado mediante acciones administrativas concretas.

El segundo modelo al que debería oponerse cualquier propuesta de política pública es el de la visión punitiva de la corrupción, bien explicada por la “ruta de la ambulancia” (Dubnick 2012). Esta idea remite a la contención de la corrupción a través de sus efectos burocráticos, buscando el castigo, el escarmiento público o la reparación del daño sin atender las reglas, relaciones y mecanismos que posibilitan la existencia mayormente sistémica de actos deshonestos. Esta forma de entender el problema de la corrupción tiene varios inconvenientes. El primero de ellos relacionado con la idea de que los corruptos dejan siempre un rastro documental que permite dar seguimiento puntual a las acciones corruptas que los

llevaron a privatizar lo público. Esta idea no sólo se topa con la imposibilidad de que esto suceda, pues los corruptos ni actúan solos ni se ocupan de dejar registros archivísticos de sus malas prácticas, sino también con otro problema de la mayor relevancia en el país: en México no existen registros documentales a plenitud. Hasta el momento, las acciones en materia de regularización de la gestión de los archivos públicos en el país han sido, por decir lo menos, insuficientes. De ahí que sea sumamente limitada la opción de cargar a los registros administrativos toda la responsabilidad de sancionar a los corruptos. El segundo de los inconvenientes que se pueden identificar en esta forma de conceptualizar la corrupción es que este problema no sucede de forma individual. Es decir, los actos de corrupción no se manifiestan porque una persona, de forma aislada, haya tomado la decisión de corromperse, sino porque, en el ámbito administrativo, un conjunto de personas forman parte de redes sociales que, con acciones pequeñas, medianas o grandes, contribuyen a la corrupción desde sus espacios administrativos. El hecho de que la corrupción se manifieste en redes y que, hasta el momento, en México se siga intentando investigar y sancionar individualmente, limita las capacidades del sistema sancionatorio, pues se intenta achacar responsabilidades específicas a individuos cuyas atribuciones escapan al espacio donde se originaron dichas responsabilidades.

Finalmente, el tercer error es la desnaturalización del problema de la corrupción. A diferencia de los países desarrollados, la evidencia empírica ha mostrado que en los países en los que existe corrupción sistémica, las políticas anticorrupción fallan porque se aplican como recetas importadas, modificando normas o creando agencias centralizadas sin considerar el contexto social, histórico y político de cada país y por lo tanto resultan insuficientes para modificar incentivos y comportamientos. Son políticas y cambios institucionales que no involucran contrapesos ni a la sociedad, es decir, no son desarrolladas para atender un problema de acción colectiva (Person, Rothstein y Teorell, 2010). En este sentido, una política estatal de combate a la corrupción no puede dejar de lado las condiciones que han permitido la proliferación de prácticas negativas en las

administraciones estatal y municipales, al tiempo que no puede ignorar las condiciones limitadas en que actúan dichos órdenes de gobierno, en términos financieros, técnicos y de recursos humanos y materiales. La adaptación de una propuesta de combate a la corrupción al ámbito estatal necesariamente debe tener en cuenta el espacio en que se habrá de implementar, potenciando además las capacidades institucionales de vigilancia, exigencia y pedagogía pública de los comités de participación ciudadana, en el modelo mexicano de los sistemas estatales anticorrupción.

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

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

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

Como resultado de la definición de la corrupción como captura, **el objetivo central que se busca con las acciones de la política estatal anticorrupción es transitar hacia un régimen más “universalista”** donde el interés privado conviva y se expanda y proteja, pero no vulnere la autonomía del Estado, donde se asegure el cumplimiento irrestricto e imparcial de la ley, donde el ejercicio de la autoridad promueva la distribución universal de bienes públicos, donde exista rendición de cuentas y donde los ciudadanos sean capaces tanto de afirmar su individualidad como actuar colectivamente en la construcción y la vigilancia de las decisiones de la autoridad. En este escenario, los comités de participación ciudadana de los sistemas estatales anticorrupción deben configurarse como espacios de generación de la participación, de difusión de información, de ensanchamiento de los mecanismos de exigencia y vigilancia ciudadana sobre las acciones de las instituciones públicas encargadas del monitoreo, investigación y sanción de las malas prácticas administrativas y los hechos de corrupción.

El núcleo duro de las acciones que se desprendan de esta política debe orientarse a la generación de capacidades centradas en el mérito, la legalidad, la certeza y la igualdad de oportunidades como el antídoto para evitar la captura de los puestos públicos por parte de individuos que acceden a los cargos sin base en el mérito, la trayectoria o las cualidades profesionales. En este sentido, es importante la vigilancia social y los contrapesos en el funcionamiento de la profesionalización y en la designación de los órganos autónomos del Estado y el sistema de justicia para que la toma de decisiones, aunque sean legales, dejen de generar un daño público.

Asimismo, es importante que haya accesibilidad, la transparencia, certidumbre, comprensión y simplificación de los puntos de contacto entre la ciudadanía y gobierno al momento de realizar trámites y servicios. La mejora de procesos en el fincamiento de responsabilidades requiere de la utilización estratégica de la información para la corrección y prevención de conductas y dado que la corrupción

no se limita a comportamientos individuales, sino que también sucede en redes, es indispensable la colaboración institucional para la detección de acciones, prácticas e interconexiones que funcionan de manera formal e informal en redes. Es importante puntualizar que los mecanismos para lo que podría identificarse como “gran corrupción”, conviven con poderes y espacios legales, por lo que no siempre se encuentran al margen de la ley y tampoco necesariamente encuentran castigo. De ahí que se considere necesario cambiar las condiciones administrativas en las que pueden suceder actos que conviertan en privado lo que es público, sencillamente porque no hay forma de privatizar lo público sin que se cometa un acto injusto, al margen de que dicho acto esté o no tipificado como falta o delito en la legislación.

Por todo lo anterior, los ejes generales de política que se proponen son: i) la profesionalización y generación de capacidades; ii) la simplificación y vigilancia de los puntos de contacto entre la ciudadanía y los gobiernos; iii) acciones de mejora del ejercicio de la responsabilidad pública, y; iv) detección, prevención y desmantelamiento de redes de corrupción. Un quinto eje que funcionaría de manera transversal es el que tiene que ver con el fomento de la participación ciudadana, mecanismos de gobierno abierto y respeto a los derechos humanos. Finalmente, un sexto eje de trabajo en la política estatal anticorrupción es el del fortalecimiento de las capacidades institucionales y políticas del municipio frente a la corrupción, aprovechando de la mejor forma posible la condición del municipio libre que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se trata de acciones que fortalezcan los espacios de participación ciudadana y fomenten el uso de nuevas tecnologías, la utilización de información gubernamental para el combate a la corrupción, acciones de fortalecimiento del capital social, así como la mejora en la vigilancia de las decisiones de autoridad. El interés supremo de la política es limitar al máximo los espacios en los que pueden suceder actos contrarios al bienestar general, pero también establecer mecanismos de mejora permanente en las administraciones públicas y desarrollar medios sólidos de participación, exigencia y vigilancia ciudadanas.

Los seis ejes se dirigen a atajar las posibilidades de llevar a cabo actos de corrupción bajo un enfoque de derechos, a consolidar los mecanismos para identificar las faltas, para mejorar la prevención, para corregir rutinas administrativas y también para establecer sanciones respetando el debido proceso. Asimismo, permiten utilizar los medios de inteligencia institucional, y consolidarlos, para identificar la información y los actores que constituyen las redes de corrupción que proliferan en la administración pública. En el mismo sentido, se busca la detección y eliminación de los espacios de discrecionalidad que surgen en los puntos de contacto entre funcionarios públicos y ciudadanos, así como el alumbramiento de esas áreas grises de la administración en las cuales surgen intermediarios informales o suceden intercambios opacos entre ciudadanos y gobiernos. Finalmente, se busca el involucramiento permanente y comprometido del orden municipal de gobierno, cuya actuación ha sido parte de un olvido generalizado en el diseño legislativo de la normativa general de combate a la corrupción. El interés de la política anticorrupción del estado de Puebla es superar esa limitante e involucrar al máximo a las autoridades municipales en el combate a la corrupción, teniendo el acompañamiento del Sistema Estatal Anticorrupción.

Dado que se trata de una política de alcance estatal, que debe entrelazarse, complementarse y fortalecerse con la que se diseñe en el ámbito nacional, por parte de las instancias correspondientes, el conjunto de acciones que se propongan debe ser visto: i) como una política de Estado, que tenga capacidad para modificar los comportamientos institucionales en todo el territorio estatal, en los dos niveles de gobierno que le atañen, con objetivos y metas definidos; ii) que su ejecución cuente con objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, estableciendo prioridades y acciones a seguir; iii) que cuente con mecanismos de medición; iv) que tenga posibilidad de autocorrección y adaptabilidad con el instrumento nacional que se diseñe, en su momento, y; v) que encuentre un anclaje programático sistemático, que permita su adecuada implementación por parte de todos los integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción. Una política de

esta naturaleza debe trascender tanto los cambios de gobierno como la voluntad de quienes encabezan las instituciones que conforman el sistema estatal y los gobiernos estatal y municipales pues, dadas las enormes asimetrías locales, se debe de planificar de manera gradual y la implementación debe tener en cuenta las capacidades de los espacios institucionales que se encargarán de hacer realidad la política. De nuevo, el interés superior de la política estatal anticorrupción es el de incorporar a su ruta de implementación a todas las instituciones que integran el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, pero también a los municipios, que dado que son el orden de gobierno más cercano a los ciudadanos, también son los que sufren las mayores vulnerabilidades en términos de lo que se conoce como corrupción de ventanilla.

DIAGNÓSTICO DE LA CORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE PUEBLA

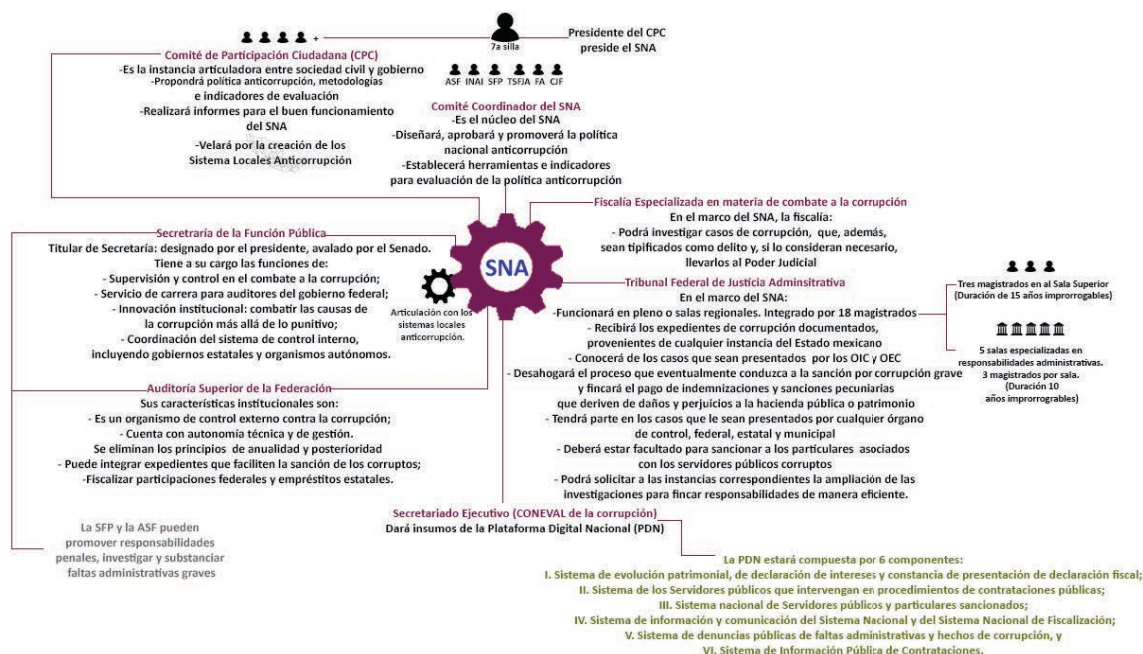
II. Diagnóstico de la corrupción en el estado de Puebla

La propuesta de política estatal anticorrupción para Puebla desarrolla elementos integrales que permitirán materializar líneas de acción que alteren el estado de cosas que permite que sucedan malas prácticas administrativas y actos de corrupción en los espacios administrativos de la entidad federativa.

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

La nueva normativa contempla la creación de una instancia de coordinación de autoridades a cargo del diseño, evaluación y promoción de las políticas públicas anticorrupción, a la cual se le denominó Comité Coordinador, conformado por: el Presidente del Comité de Participación Ciudadana, que también es quien está a la cabeza del Sistema, el Presidente del órgano garante de transparencia estatal, el Presidente Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, el Presidente del Consejo de la Judicatura Estatal, la secretaría encargada del control interno en el gobierno estatal, el titular del órgano de fiscalización superior del estado y el Fiscal Especial de Combate a la Corrupción.

Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia

El Comité de Participación Ciudadana está conformado por cinco ciudadanos destacados por sus aportaciones al combate a la corrupción, la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas. Dentro de sus funciones se encuentra el ser el vínculo entre el Estado con las Organizaciones de la Sociedad Civil y la academia, así como proponer al Comité Coordinador las políticas públicas en materia de combate a la corrupción que deberán acatar los entes públicos del Estado mexicano. También se creó una entidad paraestatal no coordinada sectorialmente por ninguna secretaría, denominada, en el ámbito local, Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA), que es el órgano que provee de asistencia técnica al Comité Coordinador y ayuda al Comité de Participación Ciudadana a llevar sus propuestas al terreno de las políticas públicas, a emitir indicadores y evaluar el impacto de las medidas.

La conformación del Sistema Estatal Anticorrupción busca un cambio de paradigma en el trabajo de coordinación interinstitucional, que apuesta a realizar acciones entre instituciones con vocaciones diferentes, pero con un mismo fin: hacer frente a la corrupción y mejorar la gestión administrativa de las instituciones públicas el país. La propuesta de política que aquí se presenta obedece a la decisión del Comité de Participación Ciudadana del Estado de Puebla de trabajar en la implementación cabal del Sistema Estatal Anticorrupción de la mano de la ciudadanía. En coordinación con la Red por la Rendición de Cuentas y el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (Comunidad PIRC) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se conformó un grupo de trabajo multidisciplinario con la intención de poder conformar una visión integral para esta política estatal.

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

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

Lo anterior para explicar el por qué combatir la corrupción es uno de los mayores retos de nuestra era, tanto para el estado como para la sociedad en su conjunto. Lo anterior queda de manifiesto en la siguiente lista de las diversas formas en que se expresa la corrupción.

Manifestaciones de la corrupción

Soborno: persuadir a alguien para que actúe a su favor mediante un pago u otro incentivo.

Malversación: manejar fondos o activos colocados en la confianza de uno o bajo el control de uno con propósitos distintos a los originalmente establecidos.

Pago de facilitación: dar un pequeño pago para “acelerar” (speed) o “facilitar” (grease), la realización de una acción rutinaria o necesaria a la que el pagador tiene derecho legal o de otro tipo.

Fraude: engañar intencionalmente a alguien para obtener una ventaja injusta o ilegal (financiera, política o de otro tipo).

Colusión*: llegar a un arreglo, cooperar en forma secreta o ilegal, o conspirar, para engañar o perjudicar a otros.

Extorsión: perjudicar o dañar, o amenazar con perjudicar o dañar, directa o indirectamente para influir indebidamente en las acciones de alguien.

Patrimonialismo*: el patrimonialismo (Weber) la enajenación de los bienes públicos por parte de los que ejercen el poder (Weber).

Nepotismo*: designación, por parte de una autoridad, de familiares para ocupar cargos o puestos públicos (López, 2006)

Clientelismo*: relación personal y voluntaria de intercambio, entre los que ocupan un cargo público y los que buscan acceso a servicios o recursos públicos mediante este vínculo (Corzo, 2002).

(Adaptado de Menocal et. al.: 2015)

Desde una perspectiva de políticas públicas la multidimensionalidad del fenómeno complejiza la tarea de desagregarlo en los elementos que lo componen y que, eventualmente, permitirían establecer estrategias puntuales orientadas por análisis causales claros. Tal vez por ello, a la fecha, en México no queda claro, ni en el marco legal ni en el normativo, a qué se refieren exactamente los actos de corrupción.

Establecido lo anterior, la radiografía de la corrupción, a continuación, se ha integrado con datos diversos, no necesariamente vinculados, y dando preferencia, a falta de datos más confiables, a fuentes oficiales. La estrategia de presentación parte de supuestos, más o menos acordados por los especialistas, acerca de algunas de las manifestaciones más importantes del fenómeno.

1. La corrupción es difícil de rastrear pues, en su naturaleza el acto corrupto, se realiza de manera oculta y trata de no dejar huellas. De ahí, la importancia de la corrupción percibida, como una manera de aproximar la dimensión del problema.

De acuerdo con el INEGI (ENCIG, 2017) en el estado de Puebla la Corrupción aparece como el **segundo problema** más sentido por la población (49%); sólo detrás de la inseguridad (78%). Cabe mencionar que esta percepción de la corrupción es menor a la media nacional que está en 57%. Aun así, prácticamente la mitad de los poblanos afirma que es un problema prioritario. Acorde con este dato, el **91% de la población** percibió que los “**actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes**”.

Se encontró, además, que el **46% de solicitudes de servicios** públicos reportaron un problema para realizarlo. Casi todos fueron **barreras al trámite**, con un porcentaje de **95%, mayor al porcentaje medio nacional de 88%**.

La **Tasa de prevalencia de la Corrupción**, entendida como la población que experimentó al menos 1 acto de corrupción al tener contacto con algún servidor público fue de 9,577 por cada 100 mil habs., que puede ponerse en perspectiva con la tasa nacional que fue de 14,635. Por su parte la **Tasa de incidencia de la Corrupción**, es decir los trámites donde la población experimentó al menos 1 acto de corrupción al realizarlo fue de 13,406 por cada 100 mil habs., contra la nacional de 25,541.

2. La Corrupción, como otros delitos está directamente relacionada con las condiciones que la prohíjan, como la opacidad y la impunidad.

El coeficiente, elaborado por Impunidad Cero y Transparencia Mexicana, compara cada entidad con base en variables de: Transparencia, Anticorrupción e Impunidad Cero (Coeficiente TAI); éste toma valores de 35 (mejor escenario) a 85 (peor escenario). **Puebla ocupó el lugar 20 de 32**, con un coeficiente de 64, comparado con el Nacional que fue de 61 (Impunidad Cero y Transparencia Mexicana, 2018). En el mismo reporte aparece que, en cuanto a **Corrupción** (INEGI), **Puebla tuvo 61** puntos contra el puntaje Nacional de 63. Los puntajes en **Impunidad** (Métrica UDLA) fueron **Puebla 90** y Nacional 88. Finalmente, en **Gobierno Abierto** (Métrica CIDE) Puebla obtuvo una calificación de **91** en contraste con 84 que es el puntaje Nacional. F

3. No todas las áreas del gobierno son susceptibles de corrupción. Debido a que está motivada por la extracción de rentas, los sectores donde hay más recursos son usualmente nichos para estas actividades ilícitas. Transparencia Internacional ha señalado sistemáticamente que la construcción de obra pública es un área sensible a la corrupción.

En el **Índice de Legalidad de Obra Pública** (ILOP) del IMCO (IMCO, 2017), Puebla ocupó el **lugar 8/32**. El reporte señala que en la entidad el mecanismo de asignación privilegia las licitaciones públicas y que existen procedimientos

auditados. No obstante, entre las mayores debilidades están que los Poderes Judicial y Legislativo no son sujetos de regulación; que no se prevén investigaciones de mercado y que hay un sesgo notorio hacia la contratación de empresas locales. Es decir que existen condiciones fuertes para la potencial colusión entre los contratantes y los contratados.

4. La Corrupción, en cualquiera de sus manifestaciones, supone el desvío (o extracción, o apropiación) de los recursos públicos de los objetivos para los que estaban destinados originalmente. En el destino de los recursos puede ser observado mediante el ejercicio del presupuesto.

De acuerdo con una investigación reciente elaborada en el ICGDE , en el estado de Puebla el actual diseño institucional permite un **amplio espacio de discrecionalidad para el ejercicio del gasto público**. Mientras que la aprobación del presupuesto se hace de manera conjunta entre el Legislativo y el Ejecutivo, en éste último se concentra la facultad para autorizar variaciones en el presupuesto asignado, sin ningún tipo de supervisión y/o aprobación externa. Así es posible identificar enormes variaciones, regularmente sin justificación, entre los presupuestos aprobados y devengados por las agencias del ejecutivo.

En **2014 la Secretaría de Transportes del estado aumentó el presupuesto aprobado en 386%**; mientras que la Secretaría de Desarrollo Social perdió el 32% de su presupuesto en ese mismo año. En 2015 la Secretaría de Finanzas Estatal devengó 137% más de lo aprobado y, nuevamente la Sedesol estatal perdió 46% de su presupuesto. Finalmente en 2016, la misma **Secretaría de Finanzas tuvo un presupuesto devengado superior en 562%** respecto del aprobado y, **por tercer año consecutivo, la Sedesol perdió; esta vez 55%** de su presupuesto.

Este último dato llama la atención en un estado que mantiene altos niveles de rezago social, pero parece estar en línea con la pobre capacidad de sus instituciones que se encuentra también en los últimos lugares de desarrollo

democrático. Según el índice de Desarrollo Democrático 2017, Puebla está en el lugar 26/32.

1. Captura de los puestos públicos

La captura de los cargos públicos es el resultado histórico de la forma en que se construyó la administración pública en México, mediante un modelo de organización jerárquica y sin controles. Se trata del reparto de cargos de conformidad con reglas no escritas, fundadas en la lealtad y en la cercanía con el grupo político dominante en turno. Este fenómeno limita la capacidad de acción de la administración pública tanto a nivel federal como a nivel subnacional, pues no garantiza el ingreso y el desarrollo de los funcionarios con base en criterios objetivos como el mérito, la certeza, la igualdad y la independencia. Es un conjunto de mecanismos que limitan las capacidades de desarrollo de las administraciones, sus medios de garantizar eficiencia y eficacia y, en suma, disminuye de origen la calidad de las decisiones públicas, pues no garantiza que se tomen de forma independiente o tomando en cuenta criterios técnicos, profesionales o de experiencia.

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

casi plenamente sus plantillas de funcionarios cada que se modifica la titularidad de la presidencia municipal.

A nivel subnacional, la escasa información disponible muestra que la profesionalización de la función pública en las entidades federativas es incipiente, pues, aunque en el discurso se reconoce el mérito y existen catálogos de definición de puestos, el acceso a los cargos es principalmente discrecional o mediante pruebas que carecen de confiabilidad.¹

En general, los procesos de profesionalización están presentes en los planes estatales de desarrollo y en los marcos normativos, en algunos estados incluso con leyes de servicio profesional de carrera. No obstante, la mayoría de los estados tiene reglamentos de profesionalización en temas muy específicos como en la policía, procuración de justicia, fiscalías, electoral, entre otros ámbitos (Ver tabla 2). Sin embargo, en la práctica, los servicios de carrera son considerados esfuerzos complejos, de largo aliento, que generan costos en el corto plazo y beneficios potenciales en el mediano y largo plazo (Sanginés y Strazza, 2016). La profesionalización para los estados del país es una especie de camisa de fuerza para gestionar el personal y, en cambio, es un área que puede generar potenciales conflictos con empleados y sindicatos. Por otro lado, el desfase salarial entre los cargos federales y los estatales no abona a los incentivos para una adecuada implementación. Aun así, las entidades federativas destinan en promedio el 25% de su gasto a servicios personales (IMCO, 2017).

¹ Sanginés, Mario y Strazza, Luciano, (2016) Profesionalización de la función pública en los estados de México, Banco Interamericano de Desarrollo.

Tabla 1. Leyes estatales del servicio de carrera

Entidad	Normatividad	Fecha de publicación	Última actualización
Aguascalientes	Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes	12/11/01	08/08/2005
Baja California	Ley del Servicio Profesional de Carrera de los Servidores públicos del registro público de la propiedad y de comercio y de los catastros en el Estado de Baja California		
Baja California Sur	Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Centralizada del Estado de Baja California Sur	31/12/07	
Campeche	Reglamentos		
Coahuila de Zaragoza	Reglamentos		
Colima	Reglamentos		
Chiapas	Reglamentos		
Chihuahua	Reglamentos		
Ciudad de México	Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal	08/10/08	
Durango	Reglamentos		
Guanajuato	Reglamentos		
Guerrero	Reglamentos		
Hidalgo	Reglamentos		
Jalisco	Reglamentos		
México	Reglamentos		
Michoacán de Ocampo	Reglamentos		
Morelos	Reglamentos		
Nayarit	Reglamentos		
Nuevo León	Reglamentos		
Oaxaca	Reglamentos		
Puebla	Reglamentos		
Querétaro	Reglamentos		

Quintana Roo	Ley del Servicio Público de Carrera del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.	15/02/02	
San Luis Potosí	Reglamentos		
Sinaloa	Reglamentos		
Sonora	Reglamentos		
Tabasco	Reglamentos		
Tamaulipas	Reglamentos		
Tlaxcala	Reglamentos		
Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	10/10/33	30/12/16
Yucatán	Reglamentos		
Zacatecas	Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas	05/08/04	23/03/13

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

No son nuevos los esfuerzos por impulsar criterios de profesionalización y la creación de un servicio profesional, que blinde a los funcionarios públicos y acote ese tipo de prácticas. Con la alternancia en el ejecutivo federal, en el año 2000, se planteó una agenda sin precedentes en esta materia, que permitió prefigurar el diseño de un Servicio Profesional de Carrera (SPC) que pusiera las bases para la consolidación de un cuerpo administrativo políticamente imparcial, basado en el mérito y la igualdad y que permitiera dar certeza a los funcionarios sobre su situación laboral, a pesar de los cambios de administración.² En marzo de 2003, se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que en su artículo segundo establece:

² Merino, Mauricio (2013). "La captura de los puestos públicos". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 219, Vol. 58. Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 141. México

“El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.”³ A nivel federal el Sistema del SPC cuenta con siete subsistemas: Planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación, así como control y evaluación. Todas las acciones están reguladas por el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (RLSPCAPF); las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera (Disposiciones); y el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.⁴

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

Desde el principio, la ley nació acotada por la restricción del universo de servidores públicos (llamados de confianza) que participarían en el servicio (enlace, jefe de departamento, subdirector, director, director general adjunto y director general), así como por los esfuerzos centrados en el ingreso. No fueron incluidos los puestos protegidos por los sindicatos y los contratos colectivos de trabajo (trabajadores de base), ni tampoco fueron incluidas un grupo de

³ Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, texto vigente al 2006. Referencia en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>

⁴ Sánchez, Luis Alfredo (2017). “Análisis del Servicio Profesional de Carrera: la necesidad del cambio”. Encrucijada Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública. No. 27

dependencias que, en algunos casos, decidieron asumir criterios de profesionalización, pero conforme a sus propias reglas. De esta forma, de las 103 dependencias y órganos desconcentrados que integraron la administración pública federal, sólo 77 fueron sujetas a un servicio civil (ASF, 2005)⁵. Con ello, de las 610,509 plazas que existían en la administración pública centralizada, sólo la tercera parte (273,726) no estaba en las excepciones mencionadas en la ley y, de éstas, sólo 42,944 estaban obligadas a formar parte del servicio. Del universo total de 1,543,397 de plazas existentes en el gobierno federal, solamente el 2.6% formaba parte del servicio.⁶ (Merino, 2013).

La situación deficiente del desarrollo de sistemas de profesionalización en las entidades federativas no es necesariamente diferente de la que prevalece en el ámbito nacional. En las entidades, el desarrollo de sistemas de carrera y, en general, de mecanismos de profesionalización no se ha articulado como una política, sino más bien como esfuerzos aislados que carecen de fortaleza para desarrollar ejemplos que puedan ser reseñados en un documento de esta naturaleza.

Ante la precariedad de ejemplos a tomar en cuenta, el diseño de la política estatal anticorrupción en el estado de Puebla debe considerar el establecimiento de mecanismos y herramientas eficientes que garanticen la profesionalización de los funcionarios públicos, su mejora permanente, la garantía de estabilidad en el empleo, de remuneraciones justas, apegadas a un esquema racional de estímulos profesionales, además de elementos de base para la proliferación de buenas prácticas de especialización y respeto a los derechos laborales de quienes decidan ingresar al servicio público.

⁵ Dentro de las excepciones están las Fuerzas Armadas, la Secretaría de Seguridad Pública y los órganos desconcentrados, las entidades adscritas a la Secretaría de Salud, la Secretaría de Relaciones Exteriores y sus órganos desconcentrados, órganos como el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Servicio de Administración Tributaria, los Tribunales Agrarios y el Consejo Nacional de Tecnología (ASF, 2005).

⁶ Merino, *Op. Cit.* p. 143-144.

2. Captura del presupuesto

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

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

Las iniciativas que se han promovido para combatir este problema han sido muchas; no obstante, insuficientes. Las reformas de los últimos años han procurado mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, estableciendo para ello, por ejemplo, el marco de referencia para los sistemas de presupuesto y gestión por desempeño, al tiempo que han impulsado la evaluación y la auditoría de los recursos federales transferidos hacia las entidades federativas y los municipios, como elemento esencial de buen gobierno. Pese a que se ha buscado que el uso de los recursos públicos en todos los órdenes de gobierno se lleve a cabo con criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, no se ha logrado avanzar suficiente en el tema.⁷

Resulta necesario, por tanto, que “el gobierno debe demostrar que se puede disminuir de forma importante el desperdicio de recursos públicos y sancionar con celeridad cualquier acto de corrupción, así como incrementar de forma

⁷ Pedro Aritzi y Manuel Fernando Castro, Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de la información de desempeño en México, Banco Mundial-SHCP, Washington, 2010, p. 8.

contundente y generalizada la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.”⁸

Entre las buenas prácticas que se han llevado a cabo al respecto, está la iniciativa del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, en el Estado de Jalisco que, desde 2011, ha implementado el presupuesto participativo, a través del cual establece los mecanismos para que los ciudadanos sean parte de la toma de decisiones en destino de los impuestos. Esto permite fortalecer el vínculo entre gobernantes y gobernados, tiene como objetivo hacer más eficiente el gasto público y orientarlo a las necesidades de los ciudadanos.⁹

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

a) Discrecionalidad en la asignación de recursos públicos.

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

b) Uso ineficiente del presupuesto.

- i. Eficiencia de los programas, acciones y políticas públicas;
- ii. Riesgos detectados por la ASF.

⁸ ¿Cómo gastar mejor para crecer? Estudio sobre gasto público frente a una inminente reforma fiscal, Ethos. Laboratorio de Políticas Públicas, 2013.

⁹ <https://presupuestoparticipativo.mx>

3. Captura de las decisiones

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

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

Captura de las decisiones en el Poder Legislativo

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

Todo el marco jurídico, desde la Constitución Política, tiene su origen en el Poder Legislativo. Los legisladores determinan lo que debe considerarse lícito o ilícito, los delitos y sus penas; la creación de instituciones también emana de procesos parlamentarios. Pero la labor de los legisladores no se limita a la construcción de marcos legales, también ratifican los tratados internacionales; nombran

funcionarios de los otros poderes; aprueban la actividad presupuestaria del Estado; imponen las contribuciones y autorizan los préstamos solicitados por el Ejecutivo. En el congreso se norman las relaciones entre los particulares y las de éstos con el Estado. El legislativo también contempla entre sus funciones procedimientos para la resolución de controversias; entre otras cosas. Las funciones del Congreso son representativas, legislativas, financieras o presupuestarias, administrativas, de orientación o dirección política, jurisdiccionales, así como de control y fiscalización del Poder Ejecutivo. La corrupción en el Poder Legislativo distorsiona gravemente su naturaleza de órgano de representación popular. El conflicto de intereses, representa un enorme riesgo en las bancadas que conforman las cámaras.

Conflictos de interés en el Poder Legislativo

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

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

Cabildeo

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

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

El cabildeo implica influir, con distintos agentes con poder de decisión, de manera no siempre lícita ni transparente a favor de los intereses de las personas físicas y morales. Se especula que las empresas de comida chatarra, las empresas que producen cigarros, y las de telecomunicaciones también realizan fuertes labores de cabildeo a fin de evitar la regulación de medidas tendientes restringir el consumo o a propiciar mayor competencia económica en el sector. El cabildeo se encuentra regulado en diversos países como: Inglaterra, Escocia, Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, Chile, Colombia y Argentina. En México existen regulaciones

dispersas en diferentes ordenamientos como, los lineamientos para el Registro Oficial de Cabilderos, publicado por la Cámara de Diputados en el 2011. No obstante, es conveniente legislar de manera integral sobre el tema.

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

El nombramiento de los titulares de los Entes Autónomos Constitucionales, de los miembros de cuerpos colegiados, de jueces, magistrados y ministros, así como de importantes funcionarios públicos, suceden en el ámbito legislativo, en procesos cerrados, sin información pública y a partir de la repartición de cuotas entre los partidos políticos y el predominio de intereses particulares. Esta forma de realizar los procesos de designación no garantiza una evaluación técnica de los aspirantes, con base en perfiles especializados e independientes para ocupar los cargos, debilita a las instituciones al no dotar de legitimidad el nombramiento de sus titulares y genera desconfianza por parte de la ciudadanía hacia su desempeño y la toma de decisiones.

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

Como parte de la exigencia ciudadana para fortalecer la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y a la impunidad, desde octubre 2016, diversas organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos y promotoras de la transparencia y la rendición de cuentas, junto con organismos empresariales, iniciaron la campaña “Designaciones contra la Corrupción y la Impunidad”, para demandar que los nombramientos públicos se lleven a cabo con

base en el mérito personal y la capacidad profesional, y se conduzcan de acuerdo con los principios de gobierno y parlamento abierto.

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

1. Realizar convocatorias públicas en las que se determinen de manera previa y clara, el proceso y sus etapas, así como el perfil (diferenciando claramente los requisitos mínimos y los elementos de idoneidad).
2. Garantizar la máxima publicidad y rendición de cuentas durante todo el proceso (incluyendo el acceso a los expedientes de las y los aspirantes a los cargos).
3. Implementar comparecencias públicas de las y los candidatos para que la ciudadanía en general pueda conocer sus propuestas y planteamientos.
4. Utilizar instrumentos técnicos de valoración para los perfiles, que incluyan criterios objetivos y que éstos sean públicos antes y después de la toma de decisiones.
5. Establecer mecanismos de participación ciudadana sustantiva en cada uno de los procesos, garantizando la posibilidad de presentar objeciones y cuestionamientos a las y los candidatos.

Nepotismo en el poder legislativo

Los partidos políticos vulneran el principio de igualdad de oportunidades al proponer en puestos de elección popular a personas que no cuentan con experiencia política, amigos o familiares de políticos influyentes al interior del

partido, lo que constituye una privatización patrimonialista del empleo público, además genera una inmensa burocracia costosa e improductiva dentro de las cámaras, lo que potencializa la apropiación directa de los bienes del Estado.

El nepotismo fortalece una serie de irregularidades que permiten a un pequeño grupo tener el control de un partido político y por ende de la fracción parlamentaria, es el escenario ideal para el uso de información privilegiada de carácter secreto y confidencial por parte de funcionarios que dejan la función pública y pasan a servir al sector privado; el tráfico de influencias; la destrucción o desaparición de archivos o documentación relevante; el uso de la inmunidad parlamentaria para evadir su responsabilidad en la comisión de fraudes, la desviación de fondos públicos a favor de un grupo o proyecto político; entre otros.

Captura de los procesos de elaboración de leyes

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

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

Captura de las decisiones en el Poder Ejecutivo

Para realizar su mandato, el poder ejecutivo cuenta con entes públicos que conforman la administración pública estatal, tanto la centralizada, formada por las distintas secretarías de Estado como la descentralizada o paraestatal conformada por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, empresas productivas del estado y fideicomisos públicos con carácter de entidad paraestatal. Todos los entes públicos que conforman el poder ejecutivo tienen, la capacidad de ser ejecutores del presupuesto público, en la discrecionalidad de la toma de decisiones en el ejercicio del gasto, y en el riesgo de captura de los procesos inherentes a dicho ejercicio, es donde se concentra de forma alarmante la corrupción, tanto en México como en otros países con controles laxos, u otras condiciones que permiten la captura de las decisiones.

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

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, emitió el 2 de marzo la resolución 1/18 sobre la Corrupción y los Derechos Humanos¹⁰, la cual se sometió a la consideración de los países miembros de la Organización de Estados Americanos, en la Cumbre de las Américas, en el mes de abril de 2018. En dicha resolución se señala que cuando la corrupción prevalece, los actores involucrados establecen estructuras que capturan las entidades estatales, y pone algunos ejemplos, de lo que considera actividades criminales:

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/18 del 2 de marzo de 2018, sometida a consideración de los países miembros de la Organización de Estados Americanos, en la Cumbre de las Américas celebrada en Lima Perú el 13 y 14 de abril de 2018.

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

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

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

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

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

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

Los ejemplos que pone la Comisión Interamericana representan espacios de corrupción abiertos de forma permanente y pese a estar claramente identificados por la Auditoría Superior de la Federación, las cantidades que se desvían en esas operaciones son inconmensurables. Las irregularidades en el manejo del gasto se han normalizado en el ejercicio del poder, de esta forma es común ser testigos de servidores públicos y contratistas que se benefician de los contratos de adquisiciones de bienes, prestación de servicios o de obra pública, a partir de decisiones que evitan la libre competencia, la búsqueda de las mejores condiciones para el estado y rompen con los principios de racionalidad, legalidad, justicia en la designación del gasto, economía y estabilidad presupuestaria.

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

La corrupción en el manejo de los recursos del Estado es la que más daña a la sociedad pues implica la desatención a problemáticas de primera necesidad. El abandono de los grupos vulnerables es una consecuencia de la corrupción, en México los últimos informes de revisión de la Cuenta Pública de la Auditoría Superior de la Federación muestran que las irregularidades se concentran en el

desvío de recursos de dependencias que se dedican al manejo de programas sociales destinados a grupos vulnerables.

No obstante, el zénit de la corrupción en el ejecutivo se da con la captura de las instituciones de procuración e impartición de justicia, ya que permite abusar de su mandato constitucional de forma facciosa con intereses personales, políticos o electorales, lo que denigra gravemente la independencia, imparcialidad, autonomía y capacidad que debe existir en los sistemas de justicia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su resolución 1/18 afirma que la corrupción y la impunidad, en algunos países de la región, han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer estructuras paralelas de poder y cooptar el Poder Judicial, incluso en sus más altas Cortes¹¹.

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

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

¹¹ Debido a su dimensión y complejidad, la captura de las instituciones de procuración e impartición de justicia, se analizan en otro apartado del presente diagnóstico.

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

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

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

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

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

Captura y privatización del Estado

La 'gran corrupción' se da en las elites políticas, implica la captura de los puestos claves de decisión, el pago de sobornos para obtener contratos y el tráfico de influencias políticas y empresariales son una amenaza importante para la democracia y la sostenibilidad del desarrollo. Por lo que, pese a caracterizarse por la existencia de puntos de contacto entre servidores públicos y particulares, tiene elementos que la diferencian de la 'corrupción menor' pues implica redes sistemáticas y sobornos individuales, donde la privatización, incluida la contratación externa de contratos con el gobierno, constituye una parte esencial de los negocios, en este tipo de corrupción las compañías multinacionales, juegan un papel enorme y extenso en el proceso de corrupción.¹²

Es oportuno que tomemos como caso paradigmático de la gran corrupción, el escándalo internacional de la constructora brasileña Odebrecht, el cual ha implicado a varios países de la región. El vicepresidente de Ecuador está detenido, el más reciente presidente electo en Perú renunció a su cargo, el expresidente de Brasil también está en prisión, la compañía pagó cientos de millones de dólares en sobornos para conseguir contratos en distintos países, en América, África y Europa. De acuerdo con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos “se trata del mayor caso de sobornos extranjeros en la historia”. conforme a la definición de Transparencia Internacional “La gran corrupción consiste en actos cometidos en un alto nivel de gobierno que distorsiona las políticas o el funcionamiento central del estado, permitiendo a los líderes beneficiarse a expensas del bien público.”

¹² Corruption and Public Services, David Hall, Public services International Research Unit. University of Greenwich.

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

Captura del estado y corrupción legal

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

La Auditoría Superior de la Federación da cuenta en su informe de revisión de 2016, de mecanismos de corrupción tan sofisticados como el de los países de Europa del Este, un ejemplo es el caso conocido como la "estafa maestra" donde entidades públicas, desviaron casi 7 mil millones de pesos, a través de mecanismos que les permiten adjudicar contratos de servicios de manera directa entre entidades públicas y a la vez subcontratar a proveedores inexistentes, es decir a empresas fantasmas, para la realización de trabajos, generalmente de consultoría, previamente realizados por las partes contratantes.

La interfaz entre los políticos y las empresas ha generado esquemas de corrupción que implican transacciones financieras a paraísos fiscales, inversiones

en empresas offshore, contratación de empresas fantasmas, pero lo más preocupante son los esquemas de negociación que se basan en reformas a marcos jurídicos que permiten la propagación de concesiones, contratos a largo plazo, contratación de créditos o la triangulación de recursos públicos en una serie de títulos de crédito o instrumentos financieros que se escapan de la fiscalización y el escrutinio de recursos públicos.

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

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

De esta forma, tanto los mecanismos ilegales de corrupción como los sobornos, y los mecanismos legales como el cabildeo, la creación de normas ad-hoc, o la implementación selectiva de normas, son muy efectivos "Conceptualmente, la corrupción legal puede ser bastante cercana a su contraparte ilegal, en muchos países ricos (G7 y miembros de la OCDE) suelen impugnarse muchos más casos de corrupción legal".

Muchos de los marcos normativos que regulan el ejercicio del gasto público como son las leyes de deuda, de asociaciones público-privadas, de proyectos de

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

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

Ámbitos susceptibles de captura en el Poder Ejecutivo

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

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

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

- a) Las contrataciones al amparo del artículo 1 de la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público

- b) Obra pública o paca y deficiente
- c) Gobernanza en la toma de decisiones de las empresas productivas del Estado
- d) Finanzas estatales y contratación de deuda pública
- e) Fideicomisos, fondos y contratos análogos no paraestatales
- f) Corrupción corporativa

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

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

Discrecionalidad en la Toma de Decisiones

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

de las decisiones en el sector público que impactan severamente los recursos del estado y las funciones del estado.

Finanzas estatales y contratación de deuda pública

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

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

El espacio de captura en la decisión de adquirir deuda requiere de dos poderes de la Unión, el legislativo quien autoriza la contratación de la deuda y el ejecutivo que la formaliza, también implica la participación del sector bancario. Cientos de miles de millones se han contratado con la banca privada sin ningún proceso de licitación o mecanismo que permita contratar la mejor oferta de endeudamiento en

el mercado financiero, los créditos a los estados carecen de controles sobre el manejo de los recursos y de su destino. Así mismo, es notable cómo la deuda estatal se concentra en bancos cuyos propietarios son cercanos a los gobernadores y a grupos de poder claramente identificables. Es de llamar la atención que los esquemas de garantía consisten en la creación de fideicomisos de administración y fuente de pago, administrados por el banco acreedor, para el pago de la deuda misma, los financiamientos se cubren con cargo a las participaciones federales, es decir con un importante componente del presupuesto de los estados proveniente de las contribuciones de todos los mexicanos.

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

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

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

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

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

Fideicomisos, fondos y contratos análogos no paraestatales

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

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

adecuada han proliferado dichos instrumentos con una administración deficiente y sin claridad sobre sus fines, vigilancia o vías para su extinción¹³.

El fideicomiso permeó de manera general en el terreno público, no obstante, su uso en la elaboración o diseño de esquemas financieros no solo compromete cientos de miles de millones de pesos del presupuesto público del ejercicio actual y de los pasados, sino que estos diseños también llegan a afectar ingresos futuros¹⁴, ante un control inadecuado este escenario amenaza la estabilidad de las finanzas públicas en los tres órdenes de gobierno. Es así como los fideicomisos que afectan recursos públicos no son un asunto menor, la magnitud de recursos que se pueden comprometer en estas figuras jurídicas podrían llevarnos a aseverar que es a través de estos instrumentos que operan tantos recursos como los que se presupuestan año con año a gasto de inversión.

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

Al no existir una regulación adecuada, se abren espacios de captura en la toma de decisiones relativas a la creación de fideicomisos, las Secretarías de Estado encuentran mayores controles para constituir fideicomisos en razón de requerir la autorización de hacienda, no obstante, cientos de empresas paraestatales, debido a su autonomía presupuestal y de gestión, pueden crear fideicomisos con cargo a su presupuesto sin mayor autorización que la de su órgano de gobierno. Crear

¹³ Fideicomisos en México, el arte de desaparecer dinero público, Estudio realizado por investigadores para Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2018.

¹⁴ Es el caso de los fideicomisos con garantía y fuente de pago

fideicomisos le permite al ejecutor del gasto comprometer los recursos de un ejercicio fiscal a un instrumento financiero, lo que evita que los montos no erogados se devuelvan a la tesorería de la federación, también burla el principio de anualidad del gasto, los fideicomisos no responden a los controles legales en materia de adquisiciones, sus decisiones se toman a través de un comité técnico, no obstante la responsabilidad de malos manejos es difusa, hay quien la atribuye a la Unidad responsable, es decir la entidad que lo constituye, otros argumentan que la responsabilidad le corresponde a la institución fiduciaria, como lo señala la Ley General de Títulos y Operaciones Bancarias y la ley también responsabiliza al Comité Técnico del fideicomiso, hay una serie de contradicciones legislativas que versan sobre la titularidad del patrimonio y la responsabilidad de las decisiones, lo que propicia a la vez una serie de irregularidades en la fiscalización.

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

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

prácticas lejos de ser convenientes al desarrollo nacional permiten mantener patrimonios fideicomitidos ociosos.

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

Existen fideicomisos públicos gigantescos, con muchos más recursos que cualquier secretaría de Estado, es el caso del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, reporta a través de su página de internet,¹⁵ que en el ejercicio fiscal de 2015, año que entró en operación, los recursos recibidos por el fideicomiso fueron 399 mil millones de pesos, equivalentes al 2.2% del producto interno bruto. Sobra decir que la mayoría de estos recursos provienen de Pemex y se transfirieron a los fondos de estabilización, a los sectoriales, a la fiscalización del propio fondo, y al presupuesto federal.

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

¹⁵ www.fmped.org.mx

4. Captura del sistema de justicia

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

a) Estado de derecho

La corrupción afecta el concepto de estado de derecho en la medida que implica una violación al principio de legalidad, es decir, el estado de derecho se ve vulnerado por la corrupción toda vez que los funcionarios públicos y particulares actúan fuera de los límites de la ley buscando satisfacer, en muchos casos, a través de medios ilegales, intereses específicos y particulares diferentes al interés común. En este sentido, se puede afirmar que “la corrupción es la antítesis del estado de derecho, pues castiga a los honestos y premia a los deshonestos, dificulta el desarrollo de la actividad privada y ataca las bases mismas de las instituciones hasta destruirlas”¹⁶ menoscabando, incluso, la seguridad jurídica de los ciudadanos.

La corrupción ataca las bases de los sistemas judiciales, dificultando el acceso a la justicia. De acuerdo con Transparencia Internacional, “la corrupción judicial implica que la voz del inocente no es escuchada, mientras que los culpables son libres de actuar con impunidad.” Asimismo, establece que “la corrupción en la judicatura abarca cualquier influencia indebida sobre la imparcialidad de los procedimientos y dictámenes judiciales y puede extenderse al soborno de los

¹⁶ Hugo Alberto Méndez, “La pobreza: consecuencia fatal de la corrupción”, Revista Jurídica La Ley, No. 88, 05 de mayo de 2010, Argentina.

jueces a cambio de fallos favorables o de no emitir decisión alguna. La corrupción judicial incluye el mal uso del poder y fondos judiciales, como cuando un juez contrata a familiares para ocupar puestos de personal de la corte o manipula contratos de equipamiento y construcción de juzgados. Puede además incidir en la adjudicación sesgada de casos y en otros procedimientos previos al juicio, como cuando los secretarios judiciales corruptos “pierden” expedientes y pruebas. Puede influir cualquier juicio o conciliación judicial, así como la aplicación -o no- de laudos y sentencias judiciales”.¹⁷ Por tal motivo, Es necesario garantizar mecanismos que impidan la captura del estado de derecho y de la impartición de justicia.

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

- Al cierre de 2016 se registraron 47 mil 391 servidores públicos adscritos a los órganos jurisdiccionales y 17 mil 106 servidores públicos en los órganos y/o unidades administrativas.
- Del total de personal adscrito a los órganos jurisdiccionales de los Poderes Judiciales estatales al cierre de 2016, 52.2% tiene estudios de licenciatura; 22.8% preparatoria; 7% carrera técnica o comercial; 5% maestría; 3.9% secundaria; 0.8% preescolar o primaria; y 0.4% doctorado.

¹⁷ Transparencia Internacional, “La corrupción judicial promueve la impunidad y menoscaba el estado de derecho, revela un nuevo informe de transparency international”, mayo, 2007 (DE. https://www.transparency.org/news/pressrelease/20070523_la_corrupcion_judicial_promueve_la_impunidad_y_menoscaaba_el_estado)

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

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

Los datos anteriormente escritos, denotan la importancia de fortalecer los perfiles de los funcionarios y jueces que se desempeñan en los órganos de justicia, ya que “la omisión de nominar funcionarios judiciales con base en el mérito puede dar lugar a la selección de una judicatura flexible y susceptible a la corrupción”.¹⁸

¹⁸ Transparencia Internacional, “La corrupción judicial promueve la impunidad y menoscaba el estado de derecho, revela un nuevo informe de transparency international”, *Op. cit.*

ACCIONES PARA UNA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

III. Acciones para una Política Estatal Anticorrupción

1. Ejes para el desarrollo de la política estatal anticorrupción

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

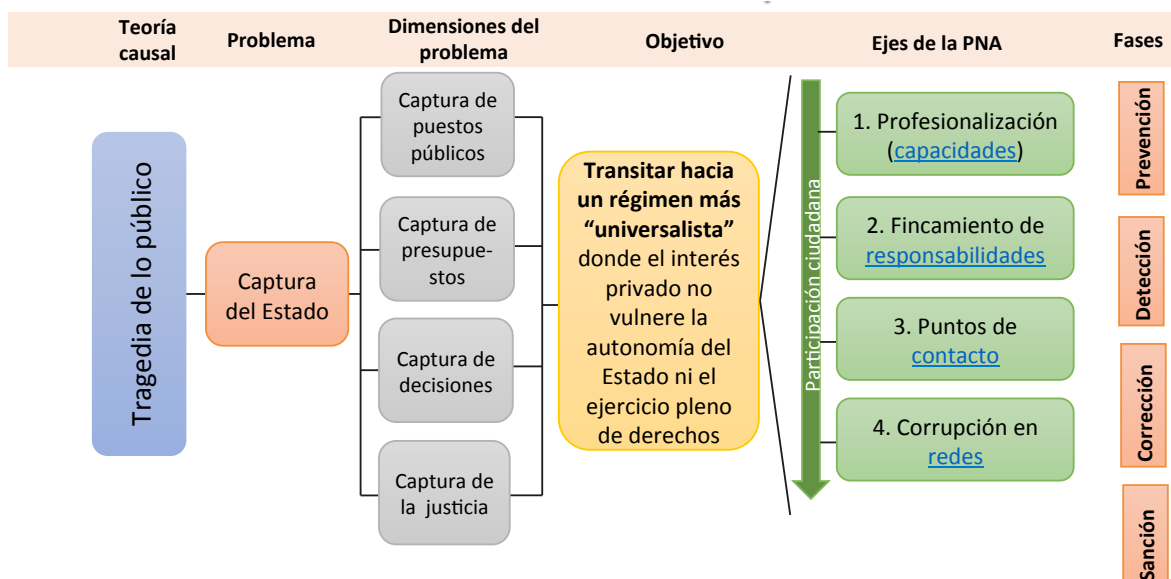
Los ejes se dirigen a atajar las posibilidades de llevar a cabo actos de corrupción bajo un enfoque de derechos, a consolidar los mecanismos para identificar las faltas, fortalecer la participación de la ciudadanía y, en su caso, establecer sanciones de conformidad con un marco normativo completo y eficaz.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

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

Las acciones propuestas consideran el andamiaje que conforma tanto el sistema nacional anticorrupción como los sistemas locales por lo que están orientadas

tanto a la fase de prevención como a la de detección, recomendación, corrección y sanción. Cada una de las cuales requerirá de información y colaboración interinstitucional tanto con las instituciones que conforman el sistema como con otras agencias de la administración y del sector privado que habrán de ser clave para la implementación exitosa de la política. Las fases involucradas son:

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



Fuente: Elaboración propia

Eje 1. Transversal. Participación ciudadana y derechos humanos

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

La implementación de la Política Estatal Anticorrupción requiere de una participación ciudadana sustantiva y, aunque ha habido avances, en particular en términos de incidencia a partir de procesos de parlamento abierto, iniciativas ciudadanas o litigios estratégicos, la participación sigue siendo muy limitada para la mayoría de los mexicanos; en muchos casos es inaccesible, sobre todo tratándose de grupos vulnerables.

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

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

La formación de capacidades ciudadanas es una tarea ineludible de la Política Anticorrupción, pues en la medida en que todas las comunidades del país puedan tener participación, vigilancia y exigencia con los funcionarios y las instituciones se podrá prevenir y denunciar la corrupción de aquellos espacios donde resulta más lacerante. La participación ciudadana es un eje transversal de la Política Estatal Anticorrupción, en ese sentido para implementar una participación efectiva en el combate a la corrupción resulta indispensable considerar su amplitud y profundidad, así como los riesgos políticos o administrativos a los que se enfrenta como son la cooptación o la manipulación. En el mismo sentido, el Comité de Participación Ciudadana tiene como la más importante de sus misiones el desarrollo permanente de estrategias de pedagogía pública, para acercar el Sistema Estatal Anticorrupción y las acciones del mismo a los ciudadanos, evidenciar el buen o mal desempeño de las instituciones que forman parte del

Comité Coordinador y, en suma, lograr el involucramiento efectivo de los ciudadanos en el sistema estatal.

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

Para que se pueda garantizar una participación ciudadana sustantiva el Estado debe obligarse a una serie de garantías con relación a los ciudadanos, por ejemplo, notificar de cualquier política pública que los afecte, con el fin de que no estén en estado de indefensión y puedan preparar su defensa ante actos de autoridad; se debe de garantizar el derecho a la información; se deben establecer medidas para asistir a grupos con conocimientos limitados o que enfrenten barreras lingüísticas culturales geográficas y económicas en la participación, los procesos deben diseñarse para posibilitar a los grupos el ejercicio de derechos; se deben establecer oportunidades para que la ciudadanía cuente con representatividad libre y sin interferencias, se deben garantizar espacios para considerar las opiniones y las preocupaciones de la sociedad.¹⁹

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

¹⁹ La Integración de los Derechos Humanos en la Agenda de Combate a la Corrupción, Retos Posibilidades y Oportunidades. pags. 6 y 7. Fundar Centro de Análisis e Investigación y el Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2011.

Todo ello bajo un estricto respeto a los derechos de todos los actores involucrados incluyendo los datos personales y la información confidencial.

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

Eje 2. Profesionalización y generación de capacidades

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

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

Con la legislación vigente este es un reto mayor. Aunque en la administración pública federal existen casos en los que opera un servicio profesional de carrera relativamente exitoso (servicio profesional electoral o servicio exterior mexicano) la realidad es que la rigidez con la que operó el SPC a raíz de la promulgación de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera ha mostrado sus límites. A esto se

le suman las resistencias políticas y la falta de competencias, principalmente en los niveles subnacionales y municipales. En este sentido prevalece la tradición de que la eficacia de una oficina pública descansa en la capacidad del jefe de nombrar y remover libremente a sus colaboradores (Merino, 2006). Los diagnósticos existentes apuntan hacia la urgencia de una nueva ley ya que, en la práctica, el SPC es acotado constantemente a través de un régimen de excepciones que no hacen más que perpetuar el sistema patrimonialista. En ausencia de un marco normativo sólido, los objetivos, líneas de acción, temporalidad y acciones que se proponen son las siguientes:

Acciones de Política. Profesionalización

1.-Acción de política: Fomentar el establecimiento de un nuevo servicio civil de carrera y generar los mecanismos que den certidumbre y transparencia de la profesionalización en el servicio público.

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

Acciones iniciales:

- a) Existencia de un servicio de carrera que permita el desempeño eficaz y eficiente de sus integrantes y que incentive la permanencia y los ascensos.
- b) Detección de necesidades de capacitación y áreas prioritarias con base en las exigencias de la institución.
- c) Existencia de una definición clara de puestos (perfiles/capacidades) verificable por una instancia/área externa a la línea de mando.
- d) Presupuesto identificable orientado a la capacitación basado en necesidades y resultados sin modificaciones durante el ejercicio fiscal.

- e) Fomento de acciones de mejora de clima laboral.
- f) Generación de estadísticas públicas de cada uno de los procesos.
- g) Mecanismos de control colegiados para cargos de alta responsabilidad.
- h) Desarrollo de políticas de inclusión acorde a la definición de los perfiles (género, pueblos originarios, capacidades diferentes).
- i) Responsabilidad profesional por prestación de servicios jurídicos.
- j) Diseño e implementación un modelo completo de carrera ministerial, pericial y de agentes de investigación.

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

Resultados esperados:

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

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

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

Acciones iniciales:

- a) Mapeo de riesgos de corrupción endógeno/exógeno; individual/institucional en el sector público y privado.²⁰
- b) Detección de riesgos y promoción de protocolos de prevención para el sector público y privado.
- c) Implementación de protocolos de prevención de actos de corrupción.
- d) Sueldos adecuados al cargo con base en la responsabilidad y riesgo.
- e) Sistema de incentivos acorde al desempeño de los funcionarios.
- f) Dotar a las unidades jurisdiccionales con herramientas que permitan mejorar su gestión.
- g) Fortalecer los mecanismos de supervisión y disciplina judicial.
- h) Promoción e implementación de mecanismos que promuevan la integridad corporativa.

Resultados esperados:

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

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

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

²⁰ Eje Transversal. Participación Ciudadana

Acciones iniciales:

- a) Existencia de mecanismos claros de separación del cargo.
- b) Creación de herramientas y mecanismos de resolución de conflictos en las instituciones (comités de ética, etc.) e instancias de mediación y resolución de conflictos.
- c) Existencia de una instancia de apelación en caso de posible arbitrariedad.
- d) Existencia de mecanismos de prevención de conflictos y acompañamiento de quejas.
- e) Actualización constante de instructivos y manuales de organización de trabajo que respondan a las necesidades de cada puesto.
- f) Capacitación con enfoque de derechos.
- g) Creación de unidades de supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso (UMECAS) que sean multidisciplinarias y eficientes para el seguimiento a las personas que afrontan los procesos en libertad.
- h) Creación de una instancia de apelación imparcial en caso de posibles arbitrariedades en los procesos contra los servidores públicos.

Resultados esperados:

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

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

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

Acciones iniciales:

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

Resultados esperados:

- 1. La designación de cuerpos colegiados se hace con base en criterios claros y preestablecidos y con amplia vigilancia social lo cual garantiza cuadros profesionales que actúan con independencia política y cuentan con legitimidad.
- 2. Los encargados de los procesos de designación rinden cuentas sobre sus decisiones

3. La ciudadanía conoce los perfiles de quienes aspiran a un cargo dentro de un órgano autónomo del Estado.
4. La ciudadanía conoce sobre los proyectos de quienes aspiran a un cargo dentro de un órgano autónomo del Estado.
5. Se fortalece la autonomía de los tribunales.
6. Se cuenta con fiscales autónomos, independientes y con trayectoria.
7. Se cuenta con personal profesionalizado en las instituciones clave en el combate a la corrupción y cualquier otro órgano autónomo del Estado.

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

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

Acciones iniciales:

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

Resultados esperados:

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

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

Eje 3. Responsabilidad pública, control interno y áreas de riesgo

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

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

La justicia administrativa establece los mecanismos de arbitraje entre la administración y el ciudadano. En una definición amplia podemos decir que es aquella “jurisdicción que asegura que las personas que han sido afectadas por un acto –o una omisión- de una autoridad puedan acceder a un tribunal y, con la

garantía del debido proceso, obtengan una reparación adecuada de los derechos que se violentaron (López-Ayllón y García, 2017).

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

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

Lo que sabemos hasta ahora del aparato de justicia administrativa²¹ nos permite decir que existen “dos niveles” de acción: por un lado, las herramientas que tutelan derechos de los individuos y que permiten tomar acciones frente a posibles arbitrariedades de los servidores, pero por el otro, existe información que puede

²¹ Actualmente la sala superior y las salas regionales especializadas se encuentran en proceso de creación.

ser utilizada para localizar áreas de riesgo y patrones que terminan generando un daño social.

Acciones de Política. Responsabilidad pública, control interno y áreas de riesgo

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

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

Acciones iniciales:

- a) Contar con un sistema de análisis de casos nacional para el desarrollo de una aplicación uniforme de criterios y sanciones.
- b) Sistema Interno con criterios específicos que permitan la identificación de patrones para generar estadísticas públicas sobre los tipos de faltas y su frecuencia (OIC, MP, contralorías, tribunales y juzgados), en todos los tipos de faltas.
- c) Identificación y divulgación de riesgos (mapeo de la gestión de procesos) de corrupción e identificados en entes públicos y privados.
- d) Desarrollo de estadísticas e informes que permitan aprendizajes sobre áreas de riesgo y adopción de medidas preventivas.
- e) Formulación de recomendaciones que modifiquen rutinas administrativas, a partir de los patrones detectados en las investigaciones y en los juicios.
- f) Crear un mecanismo de coordinación para impartidores de justicia y mejorar las condiciones de operación de la justicia local.²²

Resultados esperados:

²² Consideramos pertinente tener en cuenta que el Presidente de la República envió una propuesta de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por objeto crear el Sistema Nacional de Impartidores de Justicia integrado por los poderes judiciales Federal y Local, así como por las demás instancias de impartición de justicia

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

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

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

Acciones iniciales:

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

- g) Generación de estadística pública que permita desarrollo de aprendizajes sobre áreas de riesgo y adopción de medidas preventivas.

Resultados esperados:

1. Las autoridades investigadoras siguen y cumplen con protocolos de investigación.
2. Las instancias encargadas de investigar y sancionar provienen de un sistema profesionalizado.
3. Las autoridades investigadoras hacen una clara distinción entre faltas administrativas, laborales y disciplinarias.
4. Existe un cumplimiento de estándares al debido proceso conforme al derecho administrativo sancionador y de resultados.
5. Existen estadísticas que dan cuenta sobre el número de investigaciones, el tipo de conducta detectada y las sanciones aplicadas y no aplicadas, así como el resultado de procedimientos (archivo, sanción, denuncia).
6. Las instancias encargadas de procesar las faltas administrativas graves cuentan con capacidades y presupuesto para realizar su labor.
7. Existen mecanismos de solución alternativa de conflictos en materia de responsabilidad.

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

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

Acciones iniciales:

- a) Desarrollo de capacidades en los procesos de investigación de casos de corrupción.

- b) Desarrollo de capacidades para la formación de expedientes y el desahogo de juicios en materia de corrupción.
- c) Fortalecimiento de la autonomía de los jueces.
- d) Autonomía de los entes de impartición de justicia.
- e) Decisiones tendientes a la reparación del daño (resarcitorias).
- f) Cumplimiento de estándares al debido proceso del derecho penal.
- g) Programas de capacitación en investigación.
- h) Identificación de áreas de riesgo y adopción de medidas preventivas que involucren a los servidores públicos responsables de esas áreas para la detección temprana de faltas.
- i) Desarrollo de mecanismos de coadyuvancia institucional con las instancias investigadoras y juzgadoras, tratándose de delitos.
- j) Mecanismos de detección de faltas para la apertura de investigaciones.
- k) Acciones ciudadanas de seguimiento de las investigaciones de archivo.
- l) Solicitud de informes sobre justificación del no ejercicio de acción penal y por faltas.
- m) Transparencia de procesos ya terminados con informes de seguimiento.

Resultados esperados:

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

Eje 4. Puntos de contacto e intermediarios de la corrupción

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

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

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

- 1) Aquellos que, en efecto, implican la interacción entre el gobierno y la ciudadanía, por ejemplo, trámites, servicios, licitaciones o contrataciones públicas;
- 2) Aquellos que significan actos de autoridad que derivan de atribuciones gubernamentales, en los cuales no hay interacción con el ciudadano, pero sí espacios discrecionales para la administración, por ejemplo, dictámenes en materia de desarrollo urbano y modificaciones; y
- 3) Aquellos que deriven de las atribuciones legales del gobierno, que no son trámites ni servicios, pero que sí implican contacto ciudadano, por ejemplo, inspecciones a establecimientos mercantiles.

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

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

La estrategia de implementar “pequeñas” acciones en cada uno de los procesos identificados como puntos de contacto tiene sustento en experiencias en el ámbito internacional. En el marco regional europeo, desde 2005 existe la pretensión, obligatoria para los gobiernos de la eurozona, de incrementar la transparencia y rendición de cuentas por medio del uso —en formas novedosas— de las tecnologías de la información y comunicación (Declaración de Manchester, 2005). Se trata de reducir el espacio de interacción entre ciudadano y funcionarios para eliminar las posibilidades de extorsión. Existen numerosos casos en los que esto ha funcionado: en Noruega, varios gobiernos locales han instrumentado la transmisión en vivo de los procesos de toma de decisiones, de forma que el ciudadano tenga acceso a esos procedimientos en tiempo real y sin que exista la

posibilidad de que las administraciones municipales oculten información. Esta estrategia, que engloba algunas otras acciones, es ejemplo de lo que se conoce como *e-democracy* (Berntzen, 2006).

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

Acciones de Política. Puntos de contacto e intermediarios de la corrupción

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

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

Acciones iniciales:

- a) Difusión de sistemas y fortalecimiento de denuncia, incluyendo formatos electrónicos y físicos.
- b) Plataformas de denuncia de ciudadana para identificar áreas de riesgo que sean atendidas.
- c) Estrategia para generar denunciantes y denuncias de corrupción, así como incentivos para denunciar y para proporcionar información veraz para detectar posibles actos o hechos de corrupción.
- d) Fomentar la transparencia en las denuncias para dar certidumbre sobre los procesos que siguen cada una de ellas.
- e) Promoción y registro de la denuncia en entes públicos y privados.
- f) Desarrollo de protocolos y mecanismos de protección a denunciantes e informantes.
- g) Desarrollo de mecanismo de seguimiento de las denuncias.
- h) Desarrollo de mecanismos de información sobre las denuncias finalizadas.

- i) Fomentar la interconectividad de los sistemas de denuncia para ordenar, unificar y coordinar la información.
- j) Sistema que permita la elaboración de indicadores de las áreas con mayor tasa de denuncias.

Resultados esperados:

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

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

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

Acciones iniciales:

- a) Implementación de sistemas informáticos, actualizados y con estándares, para la gestión automatizada de trámites entre ciudadanía y gobierno (permisos, licencias, trámites, exámenes, revisiones, etc.).
- b) Información clara, accesible y oportuna sobre requisitos y plazos para realizar trámites.
- c) Desarrollo de políticas proactivas de transparencia para la vigilancia social.
- d) Procesos de doble verificación en caso de negativa de un trámite.
- e) Diseño de mecanismos transparentes y profesionalizados de aclaración y orientación para trámites y servicios.

- f) Implementación de acciones de mejora y eficiencia en los puntos de contacto entre ciudadanía y gobierno.
- g) Mecanismos de vigilancia y control interno de gestión de procesos (cámaras, evaluaciones, retroalimentación, etc.).
- h) Incentivos de desempeño institucional e individual en buenas prácticas de gestión de trámites.
- i) Políticas de inclusión en los puntos de contacto (accesibilidad).
- j) Promoción de la utilización del lenguaje ciudadano en los trámites y servicios.
- k) Creación de sistemas de monitoreo sobre la calidad de atención al público (quejas y denuncias, buzón de opiniones).

Resultados esperados:

1. Los trámites se realizan de manera sistematizada y con certeza, ya que no dependen de la intermediación/voluntad de un funcionario.
2. Los ciudadanos conocen los requisitos y plazos para realizar un trámite.
3. Los sobornos se reducen ya que son investigados.
4. Las instituciones adoptan mecanismos de transparencia proactiva en la relación con los ciudadanos.
5. Los ciudadanos pueden acudir a una instancia imparcial en caso de que el trámite o servicio les sea negado.
6. Las instituciones mejoran sus puntos de contacto con la ciudadanía.
7. Las instituciones cuentan con mecanismos de inclusión.
8. Las instituciones utilizan lenguaje ciudadano en sus formas de comunicación con la ciudadanía.
9. Existen sistemas de monitoreo en la atención a la ciudadanía que son utilizados para la mejora de servicios.
10. Las instituciones conocen y reportan sus áreas de riesgo para la mejora de la atención.

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

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

Acciones iniciales:

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

Resultados esperados:

- 1. Los funcionarios respetan y actúan conforme a los protocolos.
- 2. Existe certeza sobre la imparcialidad en la toma de decisiones.
- 3. Existen documentos que dan fe sobre las razones que fundamentan y motivan la toma de decisiones de estos temas.

4. Existen documentos que permiten darle seguimiento a todas las fases del proceso de licitación pública.
5. Existe una lista pública de proveedores del gobierno.
6. La obra pública puede ser geo-referenciada.
7. Se eliminan los sobreprecios.
8. Los congresos cuentan con una oficina de control del gasto público.
9. Los entes públicos y privados que tengan que ver con recursos públicos cumplen con los mejores estándares de transparencia presupuestaria.

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

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

Acciones básicas:

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

Resultados esperados:

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

Eje 5. Redes de corrupción

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

1. La ausencia de normas que regulen la conducta llevada a cabo, i.e. la contratación de universidades públicas de manera general para llevar a cabo cualquier tipo de servicio;
2. La interpretación a modo, o manipulada de la norma jurídica existente, i.e. contratación de notarías para formalizar empresas inexistentes y sus registros;

3. La sobrerregulación que crea confusión o dispersión de responsabilidades por parte del servidor o ente público, i.e. confusión respecto a los entes que eventualmente les toca dar seguimiento o controles internos.

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

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

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

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

En la corrupción en redes también se encuentran las macro-redes criminales las cuales suelen ser muy complejas y usualmente operan manipulando instituciones

públicas y privadas tanto nacionales como internacionales. (Salcedo-Albarrán y Garay-Salamanca, 2016). En estas operan al menos tres estructuras: una coercitiva, una política y una financiera. Este tipo de redes suele utilizar, al menos en el elemento coercitivo, algún tipo de conducta delictiva relativamente notable, por ejemplo la extorsión, amenaza, chantaje, daños, lesiones o secuestros.

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

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

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

Primeros pasos:

1. Reforzar los mecanismos de control interno y los sistemas de información para detectar, investigar y ampliar las posibilidades para desmantelar las redes de corrupción en la administración pública.
2. Fortalecer los procesos de control y en su caso de seguimiento e información sobre los procesos claves para la autorización en los usos de fondos públicos, por ejemplo, los procesos de adquisición, asignación, o licitación de bienes y servicios.
3. Revisar los procesos de responsabilidad administrativa presentados, particularmente aquellos que involucren el desvío de montos relevantes o bien a funcionarios de nivel medio y superior.
4. Mantener el análisis sistemático de los procesos de control de gasto, tales como informes o reportes que se generan periódicamente y que ya han dado muestras de aportar información relevante, tales como la Cuenta Pública.
5. Reconocer política y socialmente que existen redes y macro-redes criminales que usualmente operan desde el interior de importantes instituciones públicas y privadas de varios Estados. Esto requiere que sectores relevantes como partidos políticos, gremios, empresas, bancos y entidades públicas, reconozcan e interpongan esfuerzos conjuntos para combatir institucionalmente la infiltración, cooptación y corrupción sistémica que ha facilitado la reproducción de complejas estructuras criminales (inteligencia financiera, investigación criminal).
6. Avanzar en estrategias de transparencia y rendición de cuentas de los recursos destinados a partidos políticos y a campañas electorales (corrupción política).

7. Fomentar los mecanismos de información ciudadana y de denuncia ciudadana, con el objeto de contar con información de los propios involucrados o afectados por las redes.
8. Generar mecanismos de cooperación en las agencias responsables de imponer sanciones por conductas de corrupción, sean administrativas (generalmente hay espacios discrecionales o de reducción de sanción), o bien judiciales como principio de oportunidad ministerial, con aquellos actores investigados, “whistleblower.”
9. Desarrollar mecanismos que permitan el entendimiento de la estructura y el funcionamiento de las redes y las macro-redes criminales, identificando las estructuras financieras, políticas y sociales que las soportan.
10. Apoyar la observación, seguimiento e investigación de las redes que ya hayan sido identificadas, de manera sistemática y constante, puesto que cada red adopta características únicas y al mismo tiempo genera elementos comunes, pero que posee capacidades de reacción y encubrimiento. Para ello es necesario seguir la huella de los actores (públicos, y privados físico o morales), y de los procesos utilizados.
11. Generar mecanismos de reconocimiento, apoyo e intercambio de información con agencias informativas o académicas que aporten información en la búsqueda de redes de corrupción y sus componentes.
12. Adoptar y promover protocolos de análisis de información que permitan a los investigadores judiciales, fiscales, procuradores y jueces, asociar y entender elevadas cantidades de información (los protocolos propios del Análisis de Redes Sociales pueden ser de utilidad).
13. Formular y adoptar un enfoque jurisprudencial comprehensivo (?) para mejorar la investigación y juzgamiento de la criminalidad compleja.

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

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

Acciones básicas:

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

Resultados esperados:

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

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

Objetivo: Consolidar la integración de sistemas para detectar acciones, prácticas e interconexiones que funcionan de manera formal e informal en redes de

corrupción para la generación de inteligencia institucional en la prevención, corrección y sanción.

Acciones básicas:

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

Resultados esperados:

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

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

Objetivo: Desarrollo de capacitación, información o profesionalización, en el combate a la corrupción, con el objeto de que la jurisprudencia que emitan los

órganos respectivos sea sustentada en principios elementales del combate a la corrupción.

Acciones básicas:

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

Resultados esperados:

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

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

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

Acciones básicas:

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

Resultados esperados:

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

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

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

Acciones básicas:

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

Resultados esperados:

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

Eje 6. Rendición de cuentas y combate a la corrupción municipal

La naturaleza jurídica del municipio, siendo el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, le exige acciones y metas específicas en la adaptación de los cambios constitucionales y legales que han dado forma a los sistemas anticorrupción en México. La cercanía del gobierno municipal con los ciudadanos establece un esquema de relaciones de mayor compromiso que los otros dos niveles de gobierno. Los actos de los funcionarios públicos municipales deberían ser vigilados con mayor puntualidad. La propia trayectoria histórica del municipio, como instancia territorial cuyo gobierno —el ayuntamiento— expresa la reunión de los vecinos y su voluntad de gobernarse de forma autónoma, ejemplifica la cercanía de la que se habla, además de la vigilancia permanente. La forma de gobierno municipal sigue siendo la expresión de la voluntad de los vecinos de un territorio particular para gobernarse. La integración de la instancia superior de decisión de los municipios sigue estando vinculada con esa concepción antigua del autogobierno. El objetivo de los municipios tiene dos vertientes: por una parte, la representación de los intereses locales ante los otros dos órdenes de gobierno y, por otra, la capacidad de gobernar teniendo en cuenta las particularidades regionales. Ambas caras del municipio relacionan a sus funcionarios con las necesidades —y la realidad— de los gobernados. Aún más, el municipio tiene a la participación ciudadana como uno de sus elementos de base.

En el ámbito municipal, la política estatal anticorrupción debe articular acciones de política pública encaminadas a introducir en los municipios de Puebla una lógica de mejora de la gestión y eficiencia para el cumplimiento permanente de la legislación en materia de transparencia, a la par que busca fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y combate a la corrupción en el ámbito municipal.

El modelo que se pretende implementar parte de tres conceptos fundamentales: la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, entendiendo a ésta como un problema cuyas consecuencias se manifiestan de manera diversa.

El modelo se integra por cuatro etapas:

Etapa 1. Transparencia legal como base mínima para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Etapa 2. Mejora de la gestión y buenas prácticas en todos los ámbitos de la cadena de la rendición de cuentas.

Etapa 3. Política de transparencia proactiva y gobierno electrónico.

Etapa 4. Procesos administrativos simplificados para la transparencia y la rendición de cuentas permanentes.

Acciones de Política. Rendición de cuentas y combate a la corrupción municipal

18.- Acción de política: Transparencia legal como base mínima para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Objetivo: En la idea de que el cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia es el escalón inicial para la construcción de un mecanismo exitoso de rendición de cuentas y combate a la corrupción, el modelo propuesto inicia con acciones que aseguran dicho cumplimiento y optimizan la ventana electrónica mediante la cual el municipio pone a disposición de los ciudadanos esa información.

Acciones básicas:

- a) Diagnóstico de la situación que guarda el municipio respecto de las obligaciones de transparencia de la legislación general y la ley estatal en la materia.

- b) Estudio de cumplimiento actual de las obligaciones de transparencia, en el cual se incluyen también las recomendaciones puntuales a implementar para lograr el cumplimiento total de las obligaciones legales y el tiempo máximo para la instrumentación.
- c) Diagnóstico de la situación que guarda la plataforma web de transparencia del municipio. Identificación de problemas y recomendaciones de solución, con tiempo específico para la instrumentación.
- d) Acompañamiento para la instrumentación de las recomendaciones de mejora de la página de transparencia del municipio y para el cumplimiento total de las obligaciones de transparencia.

Resultados esperados:

- 1. Diagnósticos del cumplimiento de obligaciones de transparencia en los municipios: existencia, accesibilidad, disponibilidad.
- 2. Optimización de los portales de transparencia de los municipios poblanos.
- 3. Establecimiento de mecanismos eficientes y efectivos para el cumplimiento de todos los municipios de Puebla en materia de obligaciones de transparencia, sea en portales propios o en el del órgano garante de transparencia estatal.

19.-Acción de política: Mejora de la gestión y buenas prácticas en todos los ámbitos de la cadena de la rendición de cuentas.

Objetivo: Mejora de la gestión e introducción de buenas prácticas en todas las vertientes de la cadena de la rendición de cuentas. Es decir, una vez que se ha garantizado que se cumple totalmente con las obligaciones de transparencia, entonces el modelo propuesto se dirige a garantizar que el municipio produzca la información que se pondrá permanentemente a disposición de los ciudadanos en la plataforma de transparencia optimizada.

Acciones básicas:

- a) Diagnóstico de la situación que guardan los mecanismos de rendición de cuentas del municipio. Las vertientes a analizar son: archivos, gestión de la información pública, contabilidad, gestión del presupuesto, compras y obras públicas municipales, monitoreo y evaluación, fiscalización (gestión de la información de fiscalización que se presenta a la entidad de fiscalización superior).
- b) Estudio de identificación de problemas y recomendaciones específicas para la mejora de la gestión en cada una de las vertientes de la cadena de la rendición de cuentas, así como la definición de un calendario de implementación.
- c) Capacitación a los líderes de los equipos municipales en cada una de las vertientes de la cadena de la rendición de cuentas.

Resultados esperados:

- 1. Diagnóstico municipal de rendición de cuentas.
- 2. Informe de implementación de las recomendaciones y resultados según indicadores de medición de éxito.
- 3. Curso de capacitación de 30 horas a los líderes de los equipos municipales en cada una de las vertientes de mejora de la gestión.
- 4. Diseño e implementación de mecanismos adaptados de mejora de la gestión y buenas prácticas de rendición de cuentas en los municipios que, por diversas circunstancias, no cuenten con medios de cumplimiento.

20.- Acción de política: Política de transparencia proactiva y gobierno electrónico.

Objetivo: El elemento central de esta etapa consiste en articular una política municipal de cumplimiento permanente de obligaciones que vaya aparejada con acciones adicionales, es decir, de ampliación de las obligaciones de transparencia. De forma proactiva, los gobiernos municipales podrán establecer herramientas de

acceso a la información pública que faciliten al máximo la vigilancia ciudadana, así como mecanismos de gobierno electrónico que acerquen el gobierno municipal a los ciudadanos.

Acciones básicas:

- a) Estudio analítico de la plataforma web general del municipio para integrarla en una lógica de transparencia transversal.
- b) Propuesta para una política de transparencia proactiva municipal, en la cual se incluya información adicional a la de las obligaciones legales y, además, se ofrezca la información pública de oficio con herramientas amigables que favorezcan la vigilancia y el seguimiento ciudadano a las acciones del gobierno municipal. Esta acción incluye tanto a aquellos municipios en que existen medios de cumplimiento y mantenimiento de una plataforma electrónica, como en aquellos que carecen de dichos medios, evidentemente adaptando las recomendaciones a las condiciones particulares municipales.
- c) Recomendaciones, con calendario de implementación y acompañamiento en la instrumentación de herramientas web que permitan dinamizar el uso de la plataforma web municipal, por ejemplo, herramientas de seguimiento a obras públicas, de cálculo de predial, de trámites y servicios, de acceso a información contable, entre otras.

Resultados esperados:

- 1. Plataforma web general del municipio optimizada con la lógica de transparencia transversal.
- 2. Política de transparencia proactiva municipal, con acciones específicas para su implementación.
- 3. Herramientas web para la consulta de la información pública municipal y la apertura de la toma de decisiones públicas municipales a la ciudadanía.
- 4. Política de transparencia proactiva municipal y herramientas *ad hoc* de cumplimiento mediante mecanismos alternativos, en aquellos municipios

que no cuenten con medios económicos, técnicos o humanos para el mantenimiento de una plataforma web.

21.-Acción de política: Procesos administrativos simplificados para la transparencia y la rendición de cuentas permanentes.

Objetivo: La intención del diseño de nuevos procesos administrativos simplificados es la de instrumentar nuevas rutinas que involucren un cambio de paradigma organizacional en las administraciones municipales. La meta es garantizar el cumplimiento permanente de las obligaciones de transparencia, transparencia proactiva y rendición de cuentas, encaminando a las administraciones a cumplir sin que ello implique actividades adicionales.

Acciones básicas:

- a) Diagnóstico de los procesos administrativos en transparencia y las vertientes de la cadena de la rendición de cuentas. Este diagnóstico tiene como objetivo establecer las condiciones en que funciona la administración, de forma rutinaria, para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y el desarrollo de los procesos de la cadena de rendición de cuentas.
- b) Mapeo de todos los procesos administrativos involucrados en la transparencia y las vertientes de la rendición de cuentas.
- c) Diseño de nuevos procesos administrativos simplificados para la transparencia y las vertientes de la rendición de cuentas.
- d) Diseño de flujos de cada proceso administrativo simplificado.

Resultados esperados:

- 1. Manual de los nuevos procesos y flujos simplificados para la transparencia y la rendición de cuentas.

2. Curso de capacitación de 30 horas dirigido a todos los funcionarios involucrados en cada una de las áreas que instrumentarán nuevos procesos.
3. Informe de implementación de nuevos flujos.

22.-Acción de política: Mejora de los mecanismos de vigilancia, exigencia y monitoreo de las decisiones y acciones ejecutivas de los gobiernos municipales.

Objetivo: Articulación de un esquema de acompañamiento dependiente del Sistema Estatal Anticorrupción de las acciones de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en los municipios del estado de Puebla.

Acciones básicas:

- a) Establecimiento de la figura de “enlace de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción” en todos los ayuntamientos del estado de Puebla. Dicha figura, pagada y formando parte de las administraciones municipales, tendría la capacidad de monitorear y vigilar las actividades municipales en esos tres ámbitos de la gestión y, al mismo tiempo, poner en marcha acciones de mejora de la gestión avaladas por la Política Estatal Anticorrupción en los municipios. Debe configurarse como un apoyo técnico permanente que haga las veces de enlace con el Sistema Estatal Anticorrupción. Para estos efectos, el Comité Coordinador, la Secretaría Ejecutiva y el Comité de Participación Ciudadana diseñarán y aprobarán los perfiles de puesto y el catálogo de procedimientos de ese puesto específico, mismos que recomendarán que sigan los municipios en la designación de los titulares de las oficinas de enlace. El Sistema Estatal Anticorrupción deberá llevar un registro actualizado permanentemente de los enlaces y medios de comunicación directa con ellos. Una vez nombrados por los municipios, el Sistema Estatal Anticorrupción propondrá un programa anual de capacitación para los titulares de las oficinas de

enlace, de forma que se les ofrezcan no sólo las herramientas técnicas para el desempeño de sus actividades en beneficio del fortalecimiento municipal, sino también de ofrecerles acompañamiento y asesoría, como parte de las administraciones municipales, en el desempeño de sus funciones. Estas acciones se encaminan a que el Sistema Estatal contribuya a forjar un cuerpo profesional diseminado en todo el estado, al menos en un espacio de especialización técnica de las administraciones municipales. Debe tenerse en cuenta que la propuesta resguarda la libertad municipal para los nombramientos, pero ofrece herramientas de capacitación y apoyo técnico para dichos funcionarios.

Resultados esperados:

1. La estructura de enlaces de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción estatal impulsa mejoras en la gestión para el cumplimiento de las directrices generales de la política estatal anticorrupción.

RESTRICCIONES

IV. Restricciones

1.- La participación de instituciones ajenas al Sistema Estatal Anticorrupción en el desarrollo de la política estatal anticorrupción requerirá del establecimiento de convenios de colaboración específicos que garanticen el intercambio de información y la adopción de mecanismos de colaboración que implicarán claridad de objetivos y flexibilidad. El resultado de estos convenios habrá de derivar en acciones que serán registradas y monitoreadas en la fase de seguimiento de la política.

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

3.- En el mismo sentido, las instituciones pilares del combate a la corrupción: órganos internos de control, entidades de fiscalización superior, salas especializadas en justicia administrativa y fiscalías especializadas en el combate a la corrupción, así como los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información además de los propios integrantes del comités de participación ciudadana deberán ser modelo de transparencia y rendición de cuentas. La forma en la que den a conocer los planes, programas, decisiones y las vías de vinculación con la sociedad serán clave para la legitimidad que requieren. Actualmente, muchas de estas instituciones no cumplen con estándares mínimos de profesionalización lo cual ha dañado tanto la credibilidad como su desempeño.

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

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

6.- El proceso de consulta de la política nacional anticorrupción habrá de tener una doble intención: por un lado, mejorar las líneas de política propuestas, detectar nuevas restricciones que habrán de ser consideradas, fortalecer los mecanismos de seguimiento y monitoreo. Pero por el otro, resulta fundamental la socialización con actores clave para el combate a la corrupción que no forman parte ni del sistema estatal anticorrupción, ni de los sistemas locales. Contar con un diagnóstico compartido sobre el problema público aquí considerado permitirá emprender estrategias conjuntas de fondo, lo cual es indispensable para cualquier política anticorrupción exitosa.

IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

V. Implementación, seguimiento y evaluación de la política estatal anticorrupción

1. Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción

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

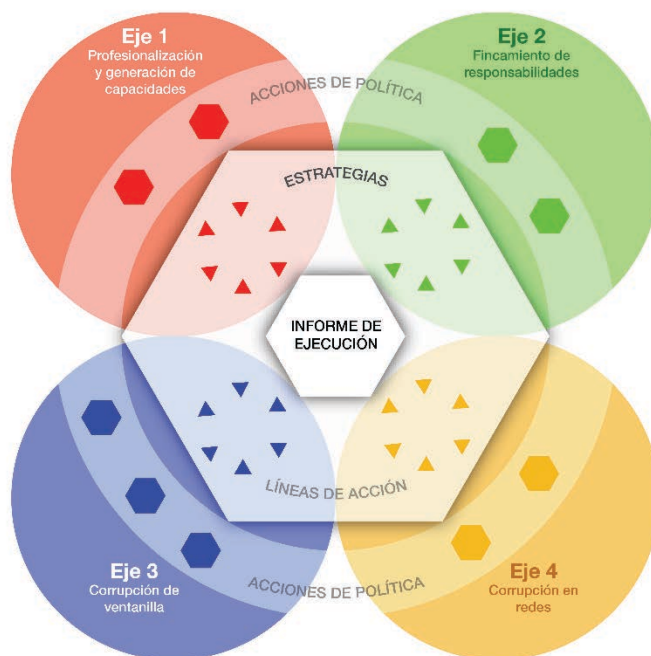
Dada su naturaleza como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, corresponde a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA) guiar el proceso de elaboración de este Programa de Implementación. Para ello, y en una primera fase, se llevarán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

Mediante el Programa de Implementación de la Política Estatal se definirán esfuerzos específicos con una temporalidad determinada y se identificarán los

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

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

Gráfica 1. Elementos del programa de implementación de la PNA



La ejecución del Programa de Implementación será progresiva y gradual. Por una parte, la gradualidad se refiere a que el impacto esperado con la ejecución de las acciones no será inmediato, sino que implica un proceso en el que se establezcan metas de cumplimiento en el corto, mediano y largo plazo. Por otra parte, la progresividad se refiere a que las acciones sean flexibles, es decir, que sean sujetas de mejora continua, incluyendo metas que se identifiquen en el transcurso de la implementación del Programa, o bien que las metas en las que su cumplimiento sea satisfactorio puedan ser eliminadas del mismo o ajustadas a nuevas condiciones. Es imperativo reiterar que el diseño de los ejes de la política permite que se adapte y que sus objetivos se adapten conforme transcurra el tiempo y se modifique la situación problemática. En ese mismo sentido, debe tenerse en cuenta que la Política Estatal Anticorrupción, dada su característica de adaptabilidad, deberá entrelazarse y ajustarse con los términos generales que ha de plantear, una vez construida y aprobada, la Política Nacional Anticorrupción. Sin embargo, el esfuerzo que se concentra en esta propuesta tiene como intención principal aprovechar al máximo el tiempo disponible para avanzar en acciones

particulares de combate a la corrupción en el estado de Puebla, mientras se define la política nacional.

Es importante mencionar que las líneas de acción que se definan en las mesas de trabajo y se establezcan en el programa no serán únicas y excluyentes, por el contrario, fijarán los mínimos indispensables y a partir de éstas, así como de los diagnósticos locales, se podrán identificar nuevas líneas de acción que respondan a las particularidades de cada contexto, tanto federal como local, con la finalidad de lograr mayor efectividad de la Política Estatal.

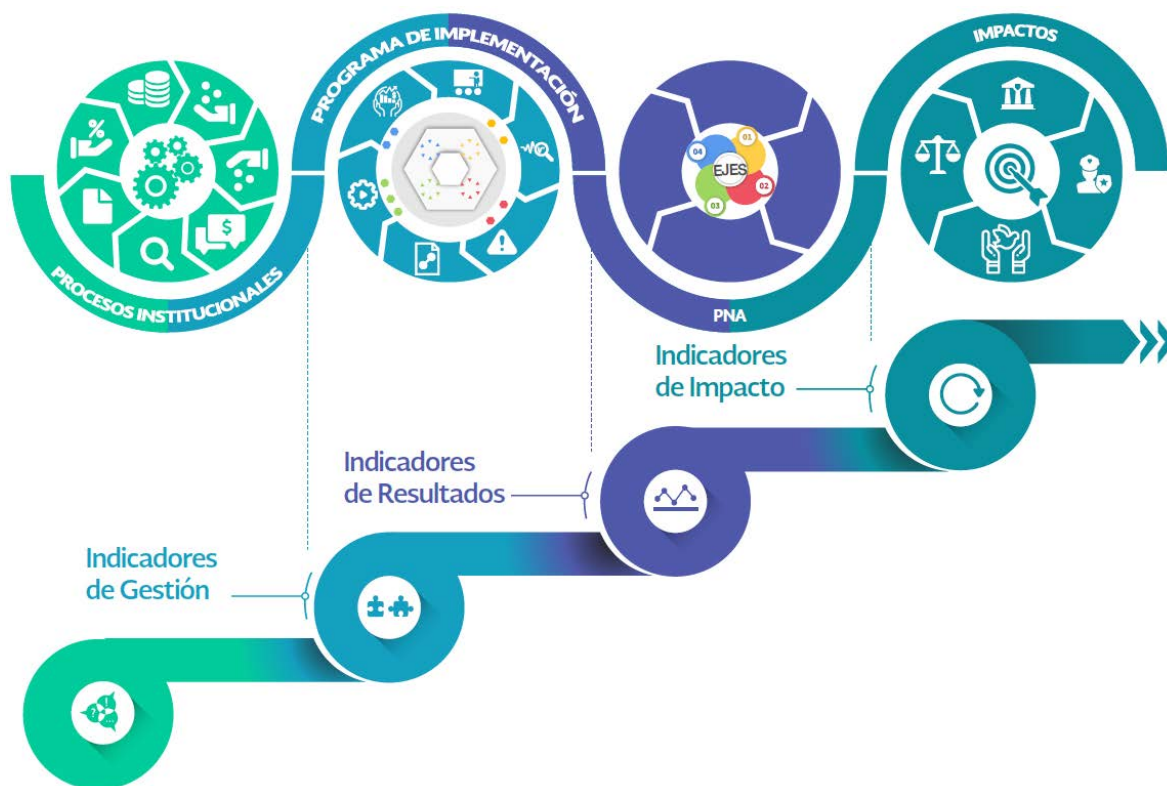
Las líneas de acción establecidas en el Programa de Implementación deberán ser monitoreadas periódicamente para determinar si se está avanzando en el logro de los resultados esperados o si en su defecto es necesario llevar a cabo ajustes o adiciones. Para ello, se integrarán informes anuales que den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

2. Modelo de Seguimiento y Evaluación

El Programa de Implementación descrito en los párrafos anteriores se acompaña con la elaboración paralela de un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC). Este Modelo estará definido en un sentido amplio para facilitar el seguimiento integral de las acciones de política en materia anticorrupción. La característica fundamental del Modelo radica en identificar dimensiones operables y medibles del concepto “corrupción” que precisen elementos observables para transitar hacia la evaluación del fenómeno. En este

sentido, el Modelo se ocupa de establecer una definición operativa de corrupción, no una definición conceptual. Lo anterior significa que el Modelo permitirá recabar, sistematizar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores categorizados de acuerdo con el impacto de las acciones implementadas, los resultados institucionales obtenidos por la implementación de las políticas, y la gestión de los procesos institucionales. Este Modelo permitirá identificar y evaluar los avances y las deficiencias que presenten las instituciones desde tres enfoques: 1) el fenómeno general de la corrupción en Puebla, en particular, 2) las acciones de la política y 3) las líneas de acción establecidas en el Programa de Implementación.

Ilustración 1. Esquema del Modelo de Seguimiento y Evaluación.



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

$$\text{Corrupción} = \text{dimensión operativa 1} + \text{dimensión operativa 2} \dots + \text{dimensión operativa n}$$

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

Con respecto a la Política Estatal Anticorrupción y el Programa de Implementación, se establecerán un conjunto de indicadores que faciliten su seguimiento. Los indicadores deberán aplicar a nivel nacional, estatal y municipal, de modo que puedan monitorearse los alcances en los tres órdenes de gobierno. Además de lo anterior, los indicadores propuestos deberán concentrarse en la medición de las dimensiones de la corrupción, los ejes y acciones de la Política, así como los procesos de las instituciones involucradas. Para la construcción del MOSEC en los términos descritos, la SESEA establecerá alianzas estratégicas con actores e instituciones clave especialistas, que contribuyan a la generación, medición y monitoreo de los indicadores.

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

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

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

Asimismo, estas metodologías deberán permitir relacionar las acciones derivadas de la política y el Programa de Implementación con los resultados que se estén observando en la situación de la corrupción en el país. Las métricas e indicadores desarrollados, producto de este esfuerzo, deberán ser flexibles para adaptarse a los cambios producidos e, idealmente, deberán permitir análisis descriptivos, prospectivos y, potencialmente, prescriptivos cuando los datos obtenidos mediante el MOSEC lo permitan.

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