

# Anexo Transversal Anticorrupción (ATA) en los estados: una carrera de obstáculos



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



**Ethos**  
LABORATORIO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS

## OBSTÁCULOS PARA IMPLEMENTAR UN ATA A NIVEL LOCAL

El presupuesto es el motor del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y de los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA). Sin presupuesto, las acciones para prevenir, investigar y sancionar este tipo de actos no podrían llevarse a cabo. Aunque en el discurso muchos gobiernos ponen al combate de la corrupción como una prioridad, parece ser que las asignaciones presupuestarias no corresponden con ese ímpetu. Es por eso que, desde 2016, Ethos Laboratorio de Políticas Públicas ha planteado la necesidad de monitorear los recursos que el gobierno destina al combate de la corrupción a través de un Anexo Transversal Anticorrupción (ATA) dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). A partir de que a nivel federal ya contamos con este instrumento presupuestario, es importante su replicabilidad a nivel subnacional. No obstante, en este orden de gobierno se presentan una serie de problemas que hacen difícil lograr el objetivo. A lo largo de muchos meses de trabajo hemos identificado que los principales obstáculos para la implementación de un ATA a nivel local son los siguientes.

### 1. Lento avance en la aprobación de las Política Estatal Anticorrupción

Para que una entidad federativa pueda implementar el ATA, deberá contar con su Política Estatal Anticorrupción (PEA) aprobada. La PEA es el documento que determina las prioridades en el combate de la corrupción en el estado. Para cumplir con esas prioridades, los actores del SEA deberán asignar recursos para tal fin, mismos que se reflejarán en el ATA. Si no se cuenta con una guía como esta, cada ente ejecutor de gasto tendría una noción distinta de qué es prevenir, investigar y sancionar la corrupción y, por lo tanto, contabilizarían programas que no contribuyen a esta lucha, resultando así en una sobreestimación del gasto. Además, sin una PEA los esfuerzos anticorrupción estarían atomizados, pues cada ente ejecutor de gasto tendría prioridades distintas.

La primera edición del ATA federal adoleció de este problema, por lo que se incluyeron recursos que no tenían un vínculo evidente con el combate de la corrupción. No obstante, estos problemas fueron subsanados en la versión 2021 del Anexo, pues el documento rector para su construcción fue la Política Nacional Anticorrupción (PNA).

Desafortunadamente, la aprobación de las PEA a nivel subnacional ha sido un proceso lento, lo que ha impedido avanzar en la construcción de ATA en las entidades federativas. Desde enero del 2020, fecha en la que se aprobó la primera PEA (Zacatecas), hasta julio del 2021 (18 meses después), sólo dieciséis estados contaban con una PEA aprobada;<sup>1</sup> seis entidades más se encuentran en proceso de resolver observaciones realizadas por la SESNA; nueve apenas comenzaron su elaboración, y la Ciudad de México es la única entidad sin avances en su PEA.

<sup>1</sup> Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas

## 2. La aprobación de la PEA debe alinearse con el ciclo presupuestario

El ciclo presupuestario consta de cuatro etapas: formulación; discusión-aprobación; ejercicio, y auditoría. Como parte de la etapa de formulación, entre febrero y agosto de cada año, la Secretaría de Hacienda/Finanzas local elabora los lineamientos que todas las dependencias, entidades y órganos autónomos que forman parte del gobierno estatal deben de seguir en la elaboración del presupuesto. Con la publicación de los lineamientos se da inicio formal al proceso de programación-presupuestación. En dichos lineamientos se debe señalar, entre otras cosas, la obligación de las dependencias, entidades y órganos autónomos de clasificar los recursos destinados al combate de la corrupción para conformar el ATA. Si los lineamientos no hacen mención del ATA, los actores estatales no están obligados a realizar el ejercicio.

Como se mencionó en el primer apartado, contar con la PEA aprobada es un requisito para la confirmación del ATA. En ese sentido, es importante que esta esté aprobada antes de la publicación de dichos lineamientos. Si esto no ocurre, y el ciclo presupuestario avanza sin que se apruebe la PEA, el ATA se vería materializado 2 años después.

## 3. Poca transparencia presupuestaria

Un componente fundamental para la elaboración del ATA es contar con información presupuestaria desagregada, pues esto permitirá afinar el cálculo de cuántos recursos son destinados exclusivamente al combate de la corrupción. Entre más agregada esté la información se corre el riesgo de sumar rubros que si bien pueden estar destinados a la lucha contra la corrupción, también pueden cumplir con otras funciones, con lo que se sobreestimarían los recursos que el gobierno inyecta a este tema. A pesar de los avances en materia de transparencia presupuestaria, hay entidades federativas con información agregada, donde replicar el ejercicio del ATA representa una complejidad mayor.

Además de eso, la información sobre el presupuesto asignado y ejercido no se encuentra en formato de datos abiertos, lo que dificulta el monitoreo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sobre los recursos anticorrupción. Por ejemplo, en Oaxaca la información presupuestaria se encuentra en PDF, en el caso contrario encontramos a Quintana Roo y Guanajuato, donde estos datos son presentados en formatos editables.

La última evaluación del avance en la armonización contable (2019) muestra que la transparencia presupuestaria sigue siendo un problema a nivel local, pues sólo existe un nivel de cumplimiento promedio de 71.98%.<sup>2</sup> Es decir, aún existe una brecha en la publicación de registros de calidad en materia contable, presupuestal, administrativa, así como en temas de transparencia y formulación de la cuenta pública.

<sup>2</sup> [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/4\\_2019/00\\_Rep\\_4\\_2019.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/4_2019/00_Rep_4_2019.pdf)

#### 4. No existe voluntad política para su implementación

Este punto es el más importante para la adopción e implementación de una política pública. Ya que, aunque contemos con la mejor propuesta, si los tomadores de decisión no tienen interés en el tema, cualquier cambio se verá truncado. Para la implementación del ATA se requiere, en primer lugar, la voluntad política de la Secretaría de Hacienda/Finanzas, pues es ella quien realizará los cambios necesarios en el proceso de programación-presupuestación para hacer realidad el ATA. No obstante, en algunos estados es difícil que el ATA sea una prioridad para éstas dependencias, por lo que han surgido distintos argumentos para evitar o retrasar su implementación, mismos que van desde temas electorales, la falta de un sistema hacendario robusto, la excesiva carga de trabajo en sus instituciones hasta el desconocimiento del tema.

Además de la renuencia de las Secretarías de Hacienda/Finanzas, en algunos casos existe poco interés de las dependencias del Comité Coordinador (CC), lo que resulta grave si se considera que son ellas las que deberán distinguir qué es gasto en anticorrupción y qué no para armar el ATA.

A pesar de la importancia que juega el CC en la construcción del ATA, en algunos casos su colaboración no es la deseada. Buena parte de esta renuencia se origina por la percepción de que la construcción del ATA implica una carga de trabajo adicional o porque se cree que con su aprobación deberán destinarse mayores recursos al combate de la corrupción. Por tal motivo Ethos ha buscado, en un primer momento, sensibilizar a los miembros del CC sobre la importancia del ATA, para posteriormente tener un acercamiento con las Secretarías de Hacienda o Finanzas.

#### 5. El poder legislativo podría jugar un papel más proactivo en el impulso de los ATA

El Poder Legislativo tiene la responsabilidad de fiscalizar el correcto ejercicio de los recursos públicos. Cuando hablamos del gasto anticorrupción, esta fiscalización puede ser más sencilla si se cuenta con un Anexo. El anexo permite identificar quiénes son los responsables de ejercer recursos, cuánto y en dónde lo invierten. Cruzar esta información con indicadores de desempeño facilita la rendición de cuentas.

En este sentido, los integrantes del Poder Legislativo estatal podrían impulsar la construcción del ATA desde su trinchera a través de 2 vías: 1) mediante la incorporación de un artículo transitorio en el Decreto de Presupuesto de Egresos, donde se mencione la necesidad de contar un ATA y se defina quienes participarán en su construcción. Esta vía puede ser una solución de corto plazo para la implementación del ATA, no obstante, su publicación dependería, año con año, de la voluntad política del gobierno. En este sentido, el Poder Legislativo puede garantizar la continuidad del ATA al 2) reformar la Ley Estatal de Presupuesto para asegurar que sea obligatoria la publicación del ATA en cada ejercicio fiscal. A pesar de lo anterior, ningún Congreso Local ha tomado la batuta en la construcción del ATA. Por el contrario, el involucramiento de los CPC y las Secretarías Ejecutivas (SE)

ha sido fundamental para avanzar la agenda del monitoreo del gasto anticorrupción en los estados.

## 6. El año electoral le restó importancia al ATA

El 6 de junio de este año México vivió uno de los procesos electorales más importantes de su historia, a nivel local se votaron 15 gubernaturas, 30 congresos y 1,900 ayuntamientos o alcaldías. Este acontecimiento implicó que las administraciones salientes no mostraran interés en el ATA, pues su elaboración requería tiempo y recursos que no tendrían ningún beneficio político. Además de que el proceso de entrega-recepción les consumía mucho tiempo y de que no existían garantías que los nuevos servidores públicos le dieran continuidad al ejercicio.

A pesar de todos estos obstáculos, la implementación del ATA en algunas entidades federativas va caminando. Un monitoreo realizado por Ethos identificó que:

- Las PEA de 8 estados mencionan la necesidad de contar con un ATA.<sup>3</sup> Esto resulta importante ya que, al ser mencionado en la PEA, es un indicativo de que cuenta con el aval del CC y, por lo tanto, su implementación puede ser más sencilla.
- El estado de Chihuahua incorporó al ATA en sus lineamientos de Programación y Presupuestación 2022 .
- Hasta la publicación del presente documento, solo Jalisco cuenta con un ATA. Aunque probablemente para el próximo ejercicio fiscal se sumen los estados de Quintana Roo y Chihuahua.

Para facilitar la implementación del ATA en los estados con pocos avances, Ethos propone la implementación de la siguiente hoja de ruta.

<sup>3</sup> Estado de México, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas, Sonora, Baja California Sur y Nayarit.

## HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ATA

El camino metodológico para el diseño e implementación del ATA en una entidad federativa varía de acuerdo a las condiciones imperantes en la entidad; sin embargo, la experiencia con distintos estados ha mostrado cierta regularidad que puede resumirse en la siguiente secuencia. Aunque el orden puede cambiar, es claro que todos esos pasos son indispensables para el buen diseño, implementación y funcionamiento del ATA.

### **a. Involucrar a la Secretaría de Hacienda/Finanzas del gobierno estatal.**

Por ley, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la entidad federativa. Por lo tanto, dado que el ATA es un anexo del Presupuesto de Egresos, la Secretaría de Hacienda/Finanzas debe ser la que asuma la responsabilidad de publicarlo. Aunque pueden existir otros actores interesados en la implementación de este instrumento, como son las OSC, el CPC, el CC o la SE, el involucramiento de la Secretaría de Hacienda/Finanzas estatal es fundamental.

En este sentido, es necesario dar a conocer a los servidores públicos responsables de la formulación del Presupuesto de Egresos qué es el ATA y por qué es importante su implementación. Solamente cuando la autoridad está convencida de sus bondades puede acceder a modificar la normatividad y los procesos que rigen la etapa de formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos para incorporar el ATA. Por lo tanto, si la autoridad hacendaria no accede a implementar el ATA, este no tiene posibilidad de existir, a menos que exista un mandato del Congreso Local o en Ley.

### **b. Determinar cómo incluir el ATA en la Clave Presupuestaria.**

La clave presupuestaria es una serie de dígitos que permiten rastrear el destino del gasto. A través de esos dígitos es posible saber qué dependencia ejerce los recursos y en qué rubros. Para que el ATA pueda existir, es indispensable incorporarlo dentro de la clave presupuestaria, es decir, en la clave presupuestaria deben existir uno o más dígitos que permitan a las dependencias etiquetar el gasto en anticorrupción. Generalmente estos dígitos pueden ser un Programa Presupuestario, un Tipo de Gasto, una Actividad o un Componente. Una manera de identificar la forma más sencilla de incluir al ATA en la clave presupuestaria es ver cómo están diseñados otros anexos en la entidad.

En Chihuahua, el ATA es considerado un "Tipo de Gasto" dentro de su estructura contable presupuestal, mientras que en Jalisco el gasto para combatir la corrupción y la impunidad es clasificado mediante un "Componente". Estos son dos ejemplos que exponen cómo el

ATA puede ser insertado en el Presupuesto de Egresos de las entidades federativas de diferente manera, pero alcanzando el mismo resultado de transparentar el ejercicio del gasto anticorrupción.

#### **c. Definir a la dependencia responsable de dar seguimiento al ATA.**

La elaboración y seguimiento del ATA requiere de una dependencia especializada en el tema anticorrupción, que funja como encargada de acompañar a otras dependencias durante la elaboración e implementación del ATA. La dependencia ideal para esta tarea es la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA). Además, al igual que como sucede a nivel federal, es recomendable que la SESEA elabore y publique anualmente un informe ciudadano para dar a conocer, en un lenguaje sencillo, si hubo modificaciones al presupuesto etiquetado en el ATA, así como los resultados de su ejercicio.

#### **d. Generar un catálogo de acciones.**

El ATA debe mostrar los recursos que distintas dependencias destinan para implementar la PEA. Por ello, es necesario que éstas conozcan claramente qué productos se esperan de cada prioridad de la PEA. Estos productos deben ser enlistados en un catálogo de acciones para que cada dependencia pueda identificar fácilmente si es responsable de su elaboración y, por lo tanto, debe asignar recursos para ello. El Programa de Implementación de la PEA es el equivalente al catálogo de acciones.

No obstante, cuando se carece de un Programa o Plan de implementación, pero se quiere avanzar en la construcción del ATA, es posible utilizar las acciones o prioridades de la PEA para construir dicho catálogo, siempre y cuando las dependencias tengan claridad sobre quién es responsable de la implementación de cada una de ellas y exista una noción de los resultados esperados.

#### **e. Incluir el ATA en el manual o lineamientos de presupuestación.**

Como ya se mencionó, el manual de presupuestación o los lineamientos de presupuestación es el documento normativo rector de la etapa de formulación del Presupuesto de Egresos. El ATA no será implementado si no está considerado en la letra de ese documento normativo. En este sentido, se puede afirmar que el ATA nace cuando queda considerado en el manual o lineamientos de presupuestación. En el manual también debe quedar estipulado cuál será la dependencia encargada de dar seguimiento al ATA (inciso c). Asimismo, debe explicitar el catálogo de acciones anticorrupción (inciso d).

#### **f. Realizar un taller de presupuestación.**

La metodología propuesta para la construcción del ATA tiene como elemento central a la PEA, pues a partir de ésta las dependencias de la administración estatal asignan recursos para garantizar su cumplimiento. En otras palabras, la PEA define aquello que será conside-

rado corrupción y aquello que no lo es. No obstante, para que todas las dependencias identifiquen su gasto anticorrupción con base en los mismos conceptos y los mismos criterios se recomienda realizar un taller de presupuestación. Además, este taller es relevante para que las dependencias encargadas de elaborar el ATA conozcan cómo subir la información a los sistemas contables de la Secretaría de Hacienda/Finanzas.

#### **g. Dependencias identifican su gasto anticorrupción.**

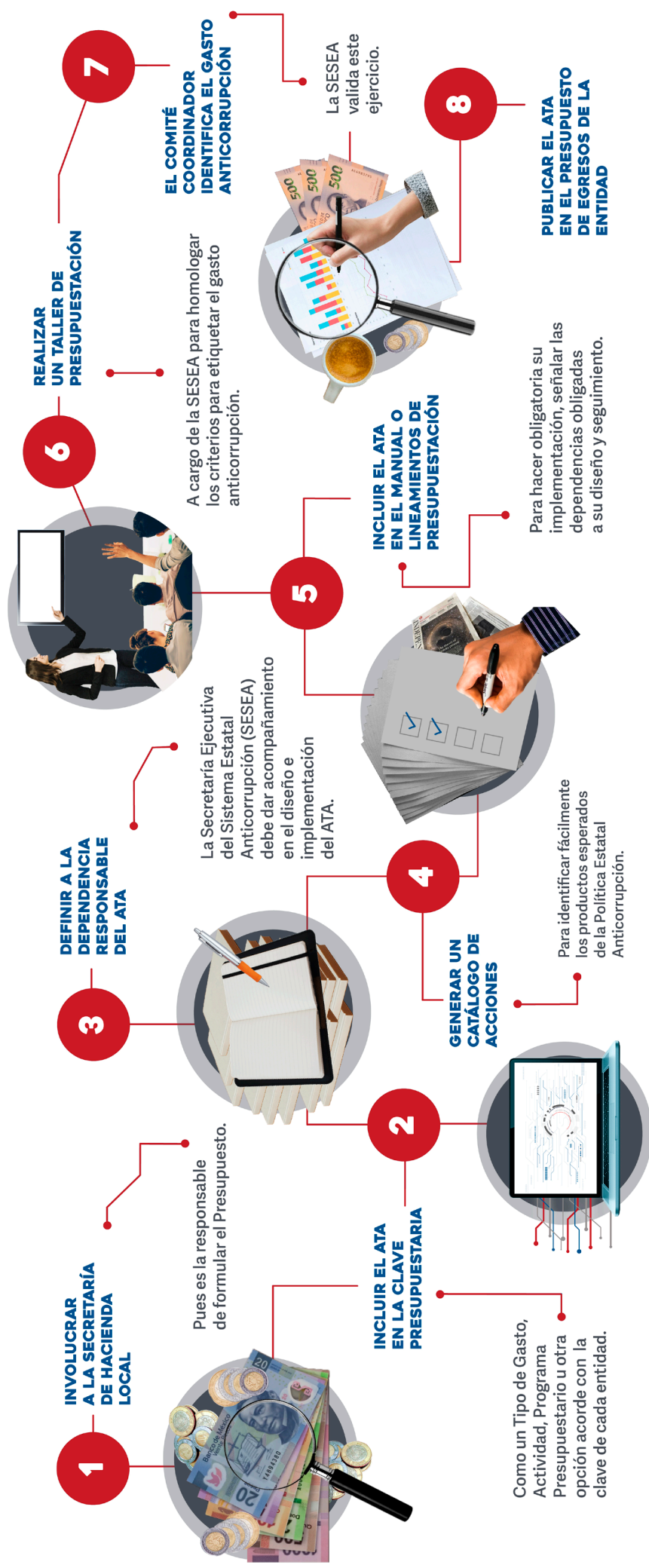
A partir de lo anterior, las dependencias quedan en posibilidad de separar su gasto anticorrupción. La labor de identificación del gasto anticorrupción en cada dependencia debe ser supervisada por la SESEA, actor responsable de dar seguimiento al ATA.

#### **h. Publicación del ATA.**

Corresponde a la autoridad hacendaria llevar a cabo la publicación del ATA en el Presupuesto de Egresos de la entidad federativa. Este es el punto de culminación de todo el proceso de elaboración del ATA. A partir de este momento los ciudadanos, organizaciones y otros actores interesados pueden consultar la información en el Presupuesto de Egresos. Con su publicación, el ATA se convierte en una herramienta presupuestaria que transparenta cuántos recursos públicos se destinan al cumplimiento de las acciones de la PEA.



# ¿CÓMO HACEMOS REALIDAD EL ANEXO TRANSVERSAL ANTICORRUPCIÓN (ATA) EN LOS ESTADOS?



Conoce la propuesta en:  
[www.ethos.org.mx](https://www.ethos.org.mx)



Este documento fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de Ethos Laboratorio de Políticas Públicas y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



**Ethos**  
LABORATORIO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS