



Política Nacional Anticorrupción



Propuesta de la Política Nacional Anticorrupción

Diciembre 2018



ÍNDICE

PRESENTACIÓN DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	1
ALCANCES DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	3
MARCO NORMATIVO	5
FUNDAMENTO JURÍDICO	6
PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	9
Antecedentes	9
Consulta Pública Nacional	10
Integración de la Propuesta de Política Nacional Anticorrupción.....	11
PROBLEMATIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO.....	19
La magnitud del problema.....	19
Delimitación del problema.....	27
<i>Corrupción e ilegalidad</i>	27
<i>Corrupción y Norma Social</i>	31
<i>Una Visión Sistémica: Corrupción como Orden Social</i>	37
DIAGNÓSTICO	40
Impunidad.....	40
<i>Denuncia, investigación y sanción de faltas administrativas</i>	41
<i>Procuración e impartición de justicia en materia de delitos de corrupción</i>	48
Arbitrariedad.....	58
<i>Profesionalización e integridad en el servicio público</i>	59
<i>Procesos institucionales: planeación, presupuesto y ejercicio del gasto público</i>	69
<i>Auditoría y fiscalización</i>	79
Involucramiento social en el control de la corrupción	86
<i>Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación</i>	88
<i>Corresponsabilidad e integridad empresarial</i>	95
<i>Educación y comunicación para el control de la corrupción</i>	100
Interacciones entre gobierno y sociedad	107
<i>Puntos de contacto gobierno-ciudadanía: trámites, servicios y programas públicos</i>	108
<i>Interacciones gobierno-iniciativa privada: contrataciones, asociaciones y cabildeo</i>	117
ESTRUCTURA GENERAL DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA.....	136
PRIORIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA	143
Eje 1. Impunidad.....	143
Eje 2. Arbitrariedad	149
Eje 3. Involucramiento de la sociedad.....	155
Eje 4. Interacciones gobierno-sociedad.....	160
IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.....	166
Implementación	166
Seguimiento y evaluación	168
REFERENCIAS.....	174

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfica 1. Rangos de edad de los participantes en la Consulta Ciudadana en línea.....	11
Gráfica 2. Participantes en la Consulta Ciudadana en línea, por entidad federativa	12
Gráfica 3. Porcentaje de la población que considera a la corrupción entre los tres problemas de mayor preocupación en el país	20
Gráfica 4. Tasa de prevalencia de hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes, 2013-2017	20
Gráfica 5. Razones por las cuales la población no denuncia actos de corrupción.....	23
Gráfica 6. Denuncias y sanciones administrativas en el ámbito federal, 2012-2016	24
Gráfica 7. Dimensión de límites al poder gubernamental del Índice de Estado de Derecho en México, 2018	31
Gráfica 8. Grado de aceptación que los funcionarios públicos abusen de su puesto.....	32
Gráfica 9. En una escala de 1 al 10, donde 1 es totalmente por la sociedad y 10 es totalmente por el gobierno, ¿en dónde te ubicas en tu creencia de quién debe resolver el problema de la corrupción?	35
Gráfica 10. Quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción 2016.....	41
Gráfica 11. Quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes 2016, por entidad federativa	42
Gráfica 12. Tipo de sanciones impuestas derivadas de faltas administrativas 2016, por nivel de gobierno	44
Gráfica 13. Tipo de conductas sancionadas 2016, por nivel de gobierno.....	45
Gráfica 14. Carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos 2015-2017, por entidad federativa.....	49
Gráfica 15. Carpetas de investigación iniciadas, por tipo de presunto delito de corrupción cometidos por servidores públicos 2016-2017, ámbito estatal.....	49
Gráfica 16. Causas penales iniciadas contra servidores públicos 2015-2017, por entidad federativa	53
Gráfica 17. Efectividad gubernamental y control de la corrupción con base en los Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial, 2017	58
Gráfica 18. Índice de desarrollo de servicio civil en el ámbito federal, 2004-2013	67
Gráfica 19. Evolución de las modificaciones al Presupuesto de Egresos aprobado del gobierno federal (porcentaje del total), 2005-2012.....	70
Gráfica 20. Sobregasto del gobierno federal en ramos generales seleccionados, miles de millones de pesos (acumulado 2013-2017).....	71
Gráfica 21. Transferencias del gobierno federal a fideicomisos 2013-2016.....	73
Gráfica 22. Presupuesto de los programas sociales federales, por categoría del Índice de Desempeño de los Programas Públicos	74
Gráfica 23. Transferencias del gobierno federal a fideicomisos 2013-2016 (miles de millones de pesos)	76
Gráfica 24. Porcentaje de los Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario y del Gasto Federalizado sujeto a fiscalización, 2010-2014.....	81
Gráfica 25. Participación cívica y control de la corrupción con base en el Índice de Estado de Derecho 2017-2018 del <i>World Justice Project</i>	87

Gráfica 26. Barómetro Global de la Corrupción 2017, América Latina: ¿Las personas comunes pueden hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción?.....	88
Gráfica 27. Oferta de mecanismos de participación ciudadana por tipo	90
Gráfica 28. Métrica de Gobierno Abierto 2017: Resultados del subíndice de participación ciudadana	91
Gráfica 29. Composición de oferta de mecanismos de participación ciudadana por fines.....	92
Gráfica 30. Indicadores de institucionalidad de las intervenciones para el desarrollo social, por ámbito de gobierno.....	93
Gráfica 31. <i>500 Frente a la Corrupción, Integridad Corporativa</i> : Resultados Generales	97
Gráfica 32. <i>500 Frente a la Corrupción, Integridad Corporativa</i> : distribución de calificaciones en la evaluación de políticas de integridad empresarial	98
Gráfica 33. <i>500 Frente a la Corrupción, Integridad Corporativa</i> : calificaciones obtenidas por las empresas públicas incluidas en el estudio	99
Gráfica 34. Media de desempeño en la prueba de conocimiento cívico, Cívica 2016.....	101
Gráfica 35. Porcentaje de estudiantes en los niveles más bajos y más altos de desempeño en la prueba de conocimiento cívico, Cívica 2016.....	102
Gráfica 36. Satisfacción de la población con los trámites realizados e incidencia de actos de corrupción	110
Gráfica 37 Frecuencia en la realización de trámites por empresas e incidencia de actos de corrupción.	114
Gráfica 38. Montos e incrementos promedio del costo de proyectos de distintas dependencias 1999-2010 (millones de pesos)	121
Gráfica 39. Tipo de procedimiento por el cual las 1000 empresas resultaron ganadoras.....	123
Gráfica 40. Monto adjudicado a las 100 principales empresas proveedoras, 2012 y 2016	124
Gráfica 41. Evolución del componente de Funcionamiento del Gobierno del Reporte <i>Freedom in the World</i> de México 2006-2017, países seleccionados	131
Gráfica 42. Porcentaje de cumplimiento por principio de Parlamento Abierto 2017, legislativos locales.....	132
Gráfica 43. Porcentajes de cumplimiento en el principio de conflicto de interés, legislativos federales y locales	132
Gráfica 44. Porcentajes de cumplimiento en los temas incluidos en el principio de Información sobre Legisladores y Servidores Público, legislativos locales.....	133
Gráfica 45. Porcentajes de cumplimiento en los temas incluidos en el principio de Conflicto de Interés, legislativos locales.....	134

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Principales causas de la corrupción identificadas en el Taller de Inteligencia Colectiva llevado a cabo con el Consejo Consultivo	14
Tabla 2. Temas discutidos en los Foros Regionales.....	17
Tabla 3. Evolución del CC y del IPC en México, 1996-2017.....	21
Tabla 4. Porcentaje de actos en los que la población fue víctima de algún hecho de corrupción y se presentó denuncia	23
Tabla 5. Resumen de estrategias orientadas a controlar la corrupción en México (1995-2018)	24
Tabla 6. Definición de corrupción por grupos de población, Consulta Ciudadana para la integración de la Política Nacional Anticorrupción	27
Tabla 7. Causas de la corrupción por grupos de población, Consulta Ciudadana para la integración de la Política Nacional Anticorrupción	29
Tabla 8. Grado de aceptación de la corrupción como un comportamiento común de los funcionarios públicos, 2006.	32
Tabla 9. Procedimientos de responsabilidad iniciados con respecto a las denuncias recibidas	44
Tabla 10. Sanciones impuestas por tipo de conducta 2016, ámbito estatal	46
Tabla 11. Denuncias presentadas por las oficinas de control interno u homólogas derivado de presuntos delitos cometidos por servidores públicos	47
Tabla 12. Porcentaje de carpetas de investigación concluidas y rezagadas con respecto a las iniciadas en el periodo 2015-2017, entidades federativas seleccionadas.....	50
Tabla 13. Carpetas de investigación relacionadas con delitos cometidos por servidores públicos iniciadas, concluidas y en proceso para el ámbito federal, 2014-2015	51
Tabla 14. Delitos imputados en causas penales iniciadas en el ámbito federal y estatal, 2017.....	54
Tabla 15. Porcentaje de causas penales concluidas y rezagadas con respecto a las iniciadas en el periodo 2015-2017, entidades federativas seleccionadas.....	55
Tabla 16. Causas penales iniciadas, concluidas y en proceso en contra de servidores públicos por delitos de corrupción en el ámbito federal, 2015-2017	56
Tabla 17. Distribución de servidores públicos por régimen de contratación en los tres órdenes de gobierno	59
Tabla 18. Distribución de entidades federativas según existencia de leyes de servicio profesional o similares	60
Tabla 19. Índice de desarrollo de servicio civil en 10 entidades federativas, 2016.....	61
Tabla 20. Integración de Servicios Profesionales de Carrera en el ámbito federal, 2012	63
Tabla 21. Integración de Servicios Profesionales de Carrera en el ejecutivo federal, 2012	64
Tabla 22. Balance de concursos de ingreso en el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, 2012-2017	66
Tabla 23. Calificación promedio por categoría en el <i>Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social</i>	78
Tabla 24. Auditorías o revisiones realizadas por órganos de fiscalización a las administraciones públicas de los tres niveles de gobierno 2016, por tipo	80
Tabla 25. Temas en los que existe el mayor número de mecanismos de participación ciudadana a escala estatal y municipal, 2017	89

Tabla 26. Percepción de los estudiantes ante la afirmación “Los líderes políticos dan trabajo en el gobierno a sus familiares”	103
Tabla 27. Frecuencia de trámites e incidencia de actos de corrupción, población abierta 2017... 109	109
Tabla 28. Problemas enfrentados por la ciudadanía al momento de realizar un trámite	111
Tabla 29. Frecuencia de trámites e incidencia de actos de corrupción, empresas 2016.....	113
Tabla 30. Incidencia de barreras al trámite y asimetrías de información, por sector y por tamaño de empresas, 2016	115
Tabla 31. Trámites considerados por los gobiernos estatales como susceptibles de medidas de reducción de riesgos de corrupción	116
Tabla 32. Obstáculos a la competencia identificados en materia de contrataciones públicas en las entidades federativas.....	118
Tabla 33. Hallazgos más relevantes sobre la publicidad de la información evaluada en los contratos, Métrica de Transparencia de Obra Pública	125
Tabla 34. Inversión por medio de APP por subsectores en México, 1990-2017	127
Tabla 35. Fases de un proyecto de APP y riesgos de corrupción	127
Tabla 36. Reporte de Competitividad Global 2017 - 2018, Pilar I. Instituciones Públicas México..	130
Tabla 37. Distribución de prioridades por tipo de instrumento y principio transversal.....	142

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Distribución de entidades federativas y número de participantes en las mesas de trabajo de los Foros Regionales de la Política Nacional Anticorrupción.....	16
Ilustración 2. Esquema básico de la propuesta de Política Nacional Anticorrupción	39
Ilustración 3. Ejes Estratégicos y Principios Transversales de la Política Nacional Anticorrupción	138
Ilustración 4. Instrumentos genéricos para el diseño de prioridades de política pública	142
Ilustración 5. Modelo general de implementación	167
Ilustración 6. Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción.....	169

GLOSARIO

Término	Definición
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
APF	Administración Pública Federal
APP	Asociaciones Público-Privadas
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BGC	Barómetro Global de la Corrupción
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CC	Índice de Control de la Corrupción, por sus siglas en inglés
CENIJE	Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal
CEPCI	Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés
CIC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIESAS	Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social
CNUCC	Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPC	Comité de Participación Ciudadana
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENCRIGE	Encuesta Nacional sobre Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas

Término	Definición
ENCUP	Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GESOC	Gestión Social y Cooperación
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
IJJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
IPRO	Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales
LAASP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LAPP	Ley de Asociaciones Público-Privadas
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas
LFSPC	Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
LNPP	Laboratorio Nacional de Políticas Públicas
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
MCCI	Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad

Término	Definición
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCI	Observatorio de la Corrupción e Impunidad
PGCM	Programa para un Gobierno Cercano y Moderno
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PNA	Política Nacional Anticorrupción
PND	Programa Nacional de Desarrollo
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RRC	Red por la Rendición de Cuentas
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SPC	Servicio Profesional de Carrera
TI	Transparencia Internacional
TM	Transparencia Mexicana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, por sus siglas en inglés

PRESENTACIÓN DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La reforma constitucional en materia anticorrupción publicada el 27 de mayo de 2015, creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) para coordinar a las autoridades federales, estatales y municipales con el fin de que prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y hechos de corrupción. Para ello, atribuyó a este Sistema, entre otras funciones, la de establecer, articular y evaluar la política en esta materia.

Conforme al artículo 9 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) el SNA cuenta con un Comité Coordinador encargado de aprobar, diseñar y promover la política nacional de combate a la corrupción, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación.

El SNA también cuenta con un Comité de Participación Ciudadana (CPC) que, en términos del artículo 15 de la LGSNA debe coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador. Asimismo, conforme al artículo 21, fracción VI de la Ley citada tiene atribuciones para opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva sobre la política nacional.

En la Segunda Sesión Ordinaria, mediante Acuerdo ACT-CC-SNA/03/07/2017.04, el Comité Coordinador acordó por unanimidad la elaboración de una propuesta de mecanismo de Consulta Pública Nacional para la elaboración de una Política Nacional Anticorrupción, en la que se buscara la interlocución con organizaciones de la sociedad civil, empresarios y académicos para la realización de un documento base a fin de ser sometido a consulta pública.

Con el propósito de coadyuvar en la propuesta de una Política Nacional Anticorrupción, a partir del Acuerdo emitido por el Comité Coordinador del SNA, el CPC llevó a cabo diversas reuniones, primero, bajo la coordinación de Enrique Cárdenas, en su momento director del Centro de Estudios Espinosa Yglesias y, posteriormente, con la coordinación de la Red por la Rendición de Cuentas, encabezada por Lourdes Morales, en las que se estableció un primer diálogo con organizaciones de la sociedad civil, académicos, grupos empresariales y los propios integrantes del Comité Coordinador del SNA, sobre los principales apartados de una Política Nacional Anticorrupción.

La Red por la Rendición de Cuentas recogió los principales insumos derivados de las mesas de trabajo y elaboró un documento base para integrar una propuesta preliminar denominada "Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública".

En una segunda etapa se diseñó una metodología para la realización de un diálogo nacional, público e incluyente con el fin de contar con una propuesta sistémica de política nacional en materia anticorrupción. Para tal fin, el CPC estableció una relación de trabajo con el Observatorio de la Corrupción y la Impunidad, alojado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, bajo la dirección de Issa Luna Plá.

En los acuerdos tomados en la Segunda Sesión Extraordinaria celebrada el 26 de junio de 2018, el CPC aprobó la creación de un Comité Técnico y de un Consejo Consultivo para la articulación y seguimiento de un proceso de consulta pública nacional que incorporara como actores centrales del mismo a los Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Locales Anticorrupción, y que a la vez permitiera incorporar a la propuesta de política el

mayor número posible de insumos técnicos y opiniones de expertos en la materia. Asimismo, sometió a la Comisión Ejecutiva del SNA una propuesta para dar continuidad a los trabajos con el acompañamiento técnico de la Unidad de Riesgos y Política Pública de dicha Secretaría.

De esta manera, se diseñó un proceso de consulta nacional para la implementación de la política nacional anticorrupción con base en tres pilares. Estos son, en primer lugar, una consulta ciudadana en línea respondida por 14,079 personas, y análisis de subjetividades derivado de entrevistas en profundidad a 64 expertos y ciudadanos a nivel nacional. El segundo pilar consistió en la revisión de más de un centenar de documentos de investigación y datos duros sobre el problema de la corrupción en México, aportados por los integrantes del Consejo Consultivo, así como sugerencias de acciones y estrategias resultantes de un taller de inteligencia colectiva llevado a cabo el 16 de octubre del año en curso. El tercer pilar lo constituyeron ocho foros regionales organizados por los Comités de Participación Ciudadana de los estados de Jalisco, Zacatecas, Coahuila, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Quintana Roo y Ciudad de México en los que participaron más de 900 funcionarios públicos, académicos, empresarios y miembros de la sociedad civil de distintos estados de la República.

El resultado de este esfuerzo iniciado hace más de un año, es una propuesta de política nacional anticorrupción muy sólida, que ha pasado por el tamiz de la opinión de distintos y variados expertos y actores clave, pertenecientes a diferentes ámbitos, diseminados a lo largo y ancho del territorio nacional. En suma, una política anticorrupción que aspira a ser una política de Estado.

MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI

**PRESIDENTA DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

ALCANCES DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

La corrupción en México ha generado múltiples afectaciones en la operación de las instituciones gubernamentales y, por supuesto, en la sociedad. El desvío de recursos públicos, la generación de sobrecostos en los procesos de adquisición y obras públicas, por mencionar algunos ejemplos, han vulnerado los derechos humanos en su integralidad y ha hecho que la población mexicana desconfíe de la efectividad de las instituciones gubernamentales. Esta lamentable situación ha sido confirmada por los índices de medición de corrupción a nivel nacional e internacional donde nuestro país ha sido parte.

Para contrarrestar este fenómeno, el 18 de julio de 2016 se aprobó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), la cual tiene como objetivo establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En este sentido, y alineado con lo estipulado en la LGSNA, al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción la importante tarea de aprobar la política nacional que defina las prioridades hacia las cuales se deberá orientar el combate de la corrupción en nuestro país.

Así, en el segundo semestre de 2017, en el marco de la Comisión Ejecutiva se aprobó que la Secretaría Ejecutiva del SNA brindara el apoyo técnico al Comité de Participación Ciudadana para que de manera conjunta realizaran las acciones necesarias para construir la propuesta de Política Nacional Anticorrupción (PNA) que hoy se presenta en este documento.

Con el apoyo inicial del Centro de Estudios Espinosa Yglesias y de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), se inició un debate público amplio con integrantes de todos los sectores de la sociedad sobre los alcances y las prioridades que tendrían que definir en la Política Nacional Anticorrupción. Conscientes de que la corrupción es un fenómeno que afecta a todos los sectores de la población y a todas las regiones del país, una de nuestras prioridades al elaborar este documento fue incluir el mayor número de voces para contar con una visión integral del fenómeno. Por esta razón, en un esfuerzo por fomentar la participación regional y conocer las prioridades estatales, se realizó una consulta pública basada en tres pilares.

Como primer pilar se conformó un Consejo Consultivo, el cual sugirió tomar en cuenta más de cien fuentes de información para integrar este documento y ayudó a identificar, a través de un taller de inteligencia colectiva realizado por el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas, 14 causas raíz del fenómeno de la corrupción.

El segundo pilar fue una Consulta Ciudadana en línea, en la cual participaron más de 19 mil ciudadanos y un análisis de subjetividades derivado de entrevistas a profundidad a 64 expertos a nivel nacional. Ambos instrumentos tomaron como metodología el método Q, que permitió estudiar los puntos de vista de distintos actores, así como determinar patrones, coincidencias y diferencias entre ellos.

Estas metodologías fueron diseñadas por el Observatorio de la Corrupción e Impunidad del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y como resultado obtuvimos que para la ciudadanía una de las causas más importantes de la corrupción es la impunidad.

El último pilar fue la realización de ocho foros regionales, en donde asistieron más de 900 personas provenientes de organizaciones de la sociedad civil, academia, sector empresarial e instituciones gubernamentales. De este total de asistentes el 70% participó activamente en las mesas de trabajo, las cuales siguieron una metodología de priorización de acciones de política.

Tomando como base la evidencia de datos duros y empírica que fueron obtenidos en cada uno de estos tres pilares, se definieron los cuatro ejes de la Política Nacional Anticorrupción que se presenta en este documento. Estos son combatir la impunidad, controlar la arbitrariedad, fortalecer las interacciones estado-sociedad e involucrar a la sociedad en el control de la corrupción. A partir de estos ejes se definen sesenta prioridades de política pública que tratan de reducir la incapacidad del estado de controlar este fenómeno que tanto daño ha hecho a nuestro país. Estos ejes y prioridades estarán acompañados de cuatro visiones transversales: los derechos humanos, la coordinación interinstitucional, las tecnologías de la información e inteligencia y la apertura gubernamental. Estas prioridades se alinean y apoyan el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en específico lo establecido en el Objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

Es necesario precisar que las prioridades de política propuestas en este documento no presentan proyectos o acciones específicas, es decir, no debemos confundir este documento con un programa o una guía que contenga elementos programáticos. La propuesta de PNA establece avenidas amplias, para que, a través de un proceso de implementación progresivo, se puedan aterrizar acciones que atiendan la realidad de cada entidad federativa. La correcta ejecución de esta segunda fase sin duda será el reto principal del éxito o fracaso de esta propuesta.

Por último, debe indicarse que la apertura que se tuvo en esta etapa de integración de la propuesta de la PNA no acaba con la aprobación de este documento. Al contrario, este esfuerzo de cocreación que se realizó a través de los tres pilares de consulta, tiene que repetirse para analizar las mejores rutas de seguimiento y evaluación. En esta etapa, la Secretaría Ejecutiva, como brazo técnico del Comité Coordinador, tendrá que impulsar en conjunto con su Comisión Ejecutiva un canal de comunicación y coordinación permanente con todos los sectores para dar más información al ciudadano y al propio Comité sobre los resultados y mejoras que debe afrontar el Sistema Nacional Anticorrupción.

Finalmente, agradezco a todos los ciudadanos, sectores e instituciones académicas, públicas y privadas, y organismos internacionales que participaron en la integración de este documento, ya que sin su aportación y ayuda técnica no se hubiera logrado un análisis nacional que desembocará en una propuesta robusta de PNA como la que se presenta en las siguientes secciones.

RICARDO SALGADO PERRILLIAT
SECRETARIO TÉCNICO DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA
DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

MARCO NORMATIVO

Internacional

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

Nacional

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

FUNDAMENTO JURÍDICO

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) creado mediante la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del [Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción](#), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo del año 2015, marca un parteaguas en el planteamiento de las políticas públicas de combate a la corrupción a través de la instauración de mecanismos de coordinación para superar los estragos que genera este problema en México.

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

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

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

- a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales Anticorrupción.
- b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.
- c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.
- d) La prescripción de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.

- e) El establecimiento de una Plataforma Digital Nacional que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que las autoridades competentes tengan acceso a por lo menos, los siguientes sistemas.
1. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;
 2. Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;
 3. Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados;
 4. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;
 5. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y
 6. Sistema de Información Pública de Contrataciones.
- f) La aprobación, diseño y promoción de la Política Nacional Anticorrupción.

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

- a) Elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del Comité Coordinador.
- b) Realizar el trabajo técnico para la preparación de documentos que se llevarán como propuestas de acuerdo con el Comité Coordinador, al órgano de gobierno y a la Comisión Ejecutiva.
- c) Proveer a la Comisión Ejecutiva los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas que refiere el artículo 31 de la LGSNA.

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

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

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

En este orden de ideas, la SESNA y el CPC, una vez agotado el Proceso de Consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción, y con fundamento en las fracciones IV, VI y XII del artículo 35 de la LGSNA,¹ presentan el proyecto de: **POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.**

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

I. a III. (...)

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

V. (...)

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

VII. a XI. (...)

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

PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Antecedentes

Uno de los principios fundamentales sobre el que descansa el SNA es el de la coordinación. Dicho principio ha permitido conjuntar en un mismo espacio a diversas instituciones públicas del Estado mexicano y a un comité integrado por ciudadanos a fin de tomar las decisiones de mayor relevancia para el país en materia de prevención y control de la corrupción. Este mismo entramado institucional ha permitido la creación de una instancia de carácter técnico cuyo propósito es apoyar en el desarrollo de metodologías que permitan diseñar soluciones eficaces para enfrentar las diversas manifestaciones de este fenómeno.

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

En sesión ordinaria del Comité Coordinador, mediante el [Acuerdo ACT-CC-SNA/03/07/2017.04](#), dicho Comité acordó por unanimidad la elaboración de una propuesta de mecanismo de Consulta Pública Nacional para la elaboración de una Política Nacional Anticorrupción, mediante el cual se promoviera la interlocución del Comité Coordinador con organismos internacionales, instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos, empresarios y académicos, para la realización de un documento base para ser sometido a consulta pública. Fundamentándose en el principio de coordinación, el CPC y la SESNA diseñaron y pusieron en marcha dicho método de Consulta para integrar, a través de la Comisión Ejecutiva, la propuesta de Política Nacional Anticorrupción que fuera sometida a consideración del Comité Coordinador del SNA.

En esta línea, y como instancia de vinculación entre la sociedad y las instituciones públicas encargadas de enfrentar el fenómeno de la corrupción, el CPC ha buscado el fortalecimiento del diálogo con diversos actores clave de tal manera que se pudieran recoger las distintas perspectivas y aproximaciones a esta problemática, y que con este ejercicio se favoreciera el diseño de una política de Estado de largo aliento. Esta interlocución también ha buscado el desarrollo de una política anticorrupción incluyente, fundada en evidencia sólida y que pueda ser operable por las diversas instituciones públicas responsables del control de la corrupción.

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

En diciembre del mismo año, se llevaron a cabo otras mesas de trabajo denominadas [Diálogos para el diseño de la Política Nacional Anticorrupción](#).² En dichos espacios se

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

discutieron diversas cuestiones en torno a temas como la profesionalización del servicio público, la justicia administrativa, la corrupción en los puntos de contacto y las redes de corrupción. Las principales propuestas derivadas de esas mesas de trabajo sirvieron para el diseño de un documento elaborado y entregado en junio del año 2018 por la RRC, y que es hoy uno de los insumos base de la propuesta de PNA que entrega el CPC y la SESNA.

Consulta Pública Nacional

Considerando este y otros insumos recibidos a lo largo del proceso, a mediados del año 2018 se planeó, diseñó y desarrolló un método de proceso de consulta pública que permitiera fortalecer los elementos necesarios para la integración de la PNA, misma que sentará las bases para que las instituciones del Estado mexicano implementen las acciones necesarias para observar, medir, limitar y sancionar la comisión de actos asociados a la corrupción. Este proceso fue coordinado por la Comisión Ejecutiva, con el apoyo de la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana, de las Secretarías Técnicas e instituciones de los Comités Coordinadores de las entidades federativas.

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

El segundo pilar lo constituyó la Consulta Ciudadana en línea y un análisis de subjetividades a través de 64 entrevistas a profundidad realizadas a diferentes actores utilizando el método Q, a través de la cual se preguntó a los ciudadanos interesados y expertos sobre sus percepciones y opiniones sobre las causas, los efectos y las posibles vías de solución al problema de la corrupción. A partir de un cuestionario se buscó reconocer las preocupaciones y prioridades de la población con respecto a este tema, a fin de diseñar soluciones que permitieran atenderlas. La Consulta Ciudadana y el proceso de entrevistas se realizaron de agosto hasta octubre de 2018.

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

Con base en los insumos recabados a través de los tres pilares previamente mencionados, así como de un análisis riguroso de los datos y la evidencia disponible sobre la corrupción, la Comisión Ejecutiva de la SESNA se comprometió a entregar una propuesta de PNA, con el fin de presentarse en el mes de diciembre del año 2018. En este orden de ideas, la última etapa para la aprobación de la propuesta de PNA será su envío para comentarios finales a

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

los integrantes de la Comisión Ejecutiva, así como su remisión final al Comité Coordinador del SNA para su análisis y discusión durante el primer trimestre del año 2019.

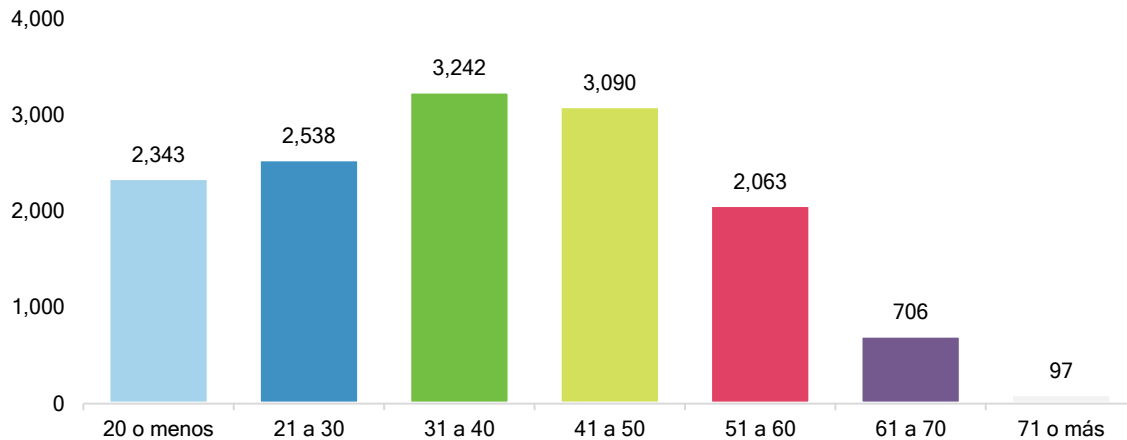
Integración de la Propuesta de Política Nacional Anticorrupción

A continuación, se presentan algunos resultados generales de los tres pilares de la Consulta Pública de la PNA ya descritos.

La Consulta Ciudadana sobre el fenómeno de la corrupción se llevó a cabo a través de una plataforma en línea que estuvo disponible en la liga https://bit.ly/consulta_anticorrupcion desde el 31 de agosto hasta el 05 de octubre del año 2018. Dicha consulta buscó enriquecer la definición del problema público de la corrupción, a partir de las percepciones de la población. Asimismo, la consulta buscó recabar opiniones, comentarios y propuestas con respecto a las experiencias, perspectivas y vivencias de las personas en relación con fenómeno de la corrupción.

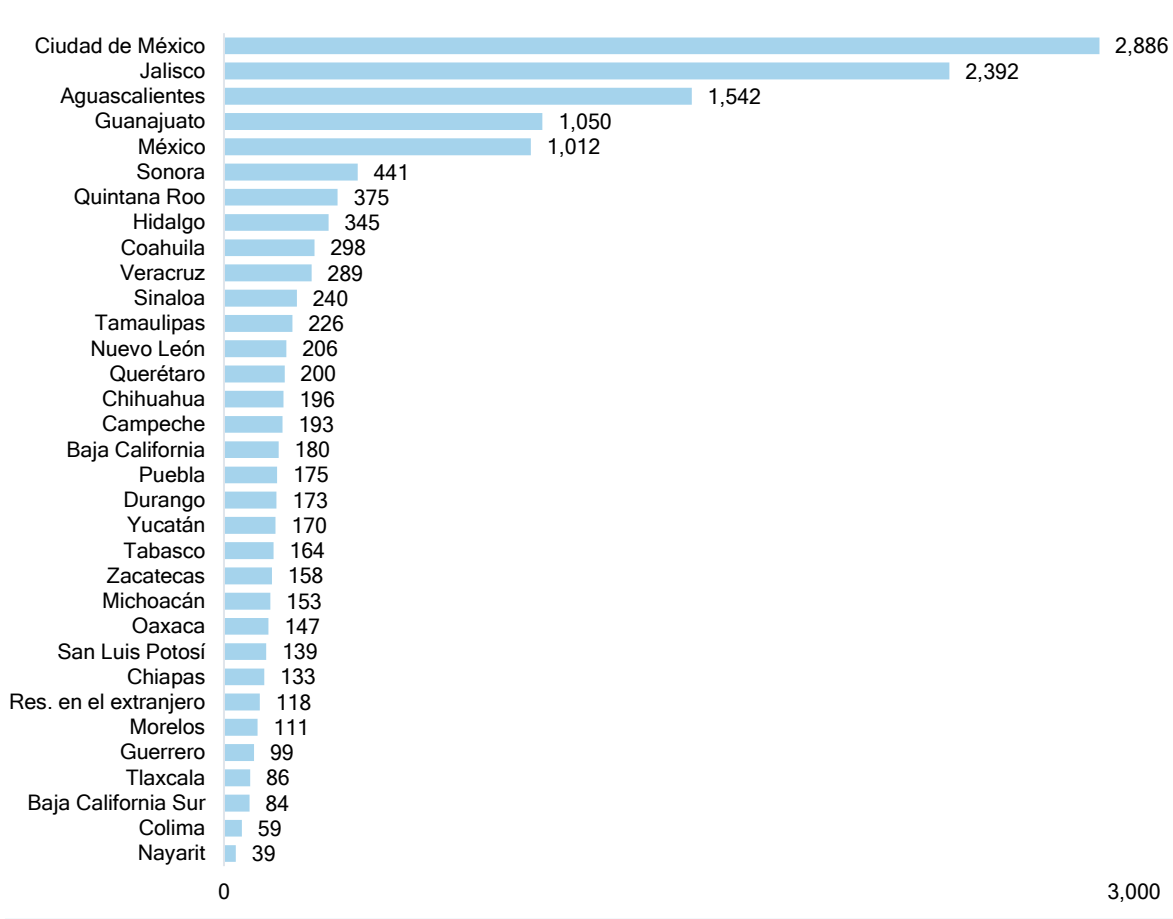
La Consulta Ciudadana contó con una participación relevante en la que 14,079 usuarios completaron el formulario en su totalidad. El 52.8% de quienes respondieron fueron hombres (7,435) y 47.2% (6,644) mujeres. Participaron ciudadanos de diferentes entidades federativas, así como de distintos sectores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

Gráfica 1. Rangos de edad de los participantes en la Consulta Ciudadana en línea



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la Consulta Ciudadana en línea

Gráfica 2. Participantes en la Consulta Ciudadana en línea, por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la Consulta Ciudadana en línea

El Observatorio de la Corrupción e Impunidad (OCI) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a solicitud de la SESNA y el CPC, realizó una investigación que identifica al problema de la corrupción a partir de una metodología conocida como *Método Q*,⁴ misma que permite analizar opiniones de diversos actores, y con la que se identifican patrones de subjetividad entre diversos grupos de la sociedad mexicana.

En cuanto a las entrevistas a profundidad se acomodaron para los 64 actores, en un orden piramidal, 25 afirmaciones sobre el fenómeno de la corrupción y sus causas, conforme un rango que va de “muy de acuerdo” (valor máximo 4) a “muy en desacuerdo” (valor máximo -4). Las afirmaciones en el centro son opiniones neutras con un valor de 0. Cabe hacer mención que las entrevistas se hicieron a personas de 8 entidades federativas, entre quienes participaron secretarios ejecutivos de los sistemas estatales anticorrupción, fiscales anticorrupción, magistrados especializados en materia administrativa, funcionarios públicos de las áreas de contrataciones, integrantes de los comités de participación ciudadana estatales, empresarios e integrantes de organizaciones de la sociedad civil de los estados.

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

Los resultados arrojados por la investigación demuestran que la pertenencia a las diferentes zonas geográficas del país por parte de los actores incluidos en el estudio, no originan percepciones segregadas del fenómeno de la corrupción; por el contrario, los datos analizados reflejan un núcleo semántico a nivel nacional⁵. A partir de los elementos centrales del análisis de subjetividades del método Q, se elaboraron las preguntas de la Consulta Ciudadana con el objetivo de observar en una muestra más grande de la población las perspectivas en torno a este problema. En esta línea, se consultó a la ciudadanía sobre la definición de corrupción, sus principales causas, así como las acciones y propuestas que consideran más relevantes y prioritarias para el combate a la misma. Algunos de los principales resultados que emitieron los ciudadanos mexicanos en la Consulta Ciudadana fueron los siguientes:

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

Una vez cerrada la Consulta Ciudadana y el análisis de subjetividades a actores la SESNA y el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) llevaron a cabo un taller en conjunto de inteligencia colectiva con los miembros del Consejo Consultivo el 16 de octubre de 2018. En dicha sesión se realizó una presentación de los hallazgos y avances sobre la Consulta Ciudadana y el análisis de subjetividades con el objetivo de recibir retroalimentación y comentarios por

⁵ Para mayor referencia de los resultados del estudio en cuestión se puede consultar la base de datos de este ejercicio en la página electrónica: <https://www.gob.mx/sesna/articulos/propuesta-de-politica-nacional-anticorrupcion-185184>

parte de los miembros del Consejo. En la misma, se perfilaron acciones de política que deberían considerarse como prioritarias en la propuesta de la PNA. A su vez, se identificaron diversas causas de la corrupción. En la siguiente tabla se muestran aquellas causas que fueron consideradas por los participantes como principales

Tabla 1. Principales causas de la corrupción identificadas en el Taller de Inteligencia Colectiva llevado a cabo con el Consejo Consultivo

	PRINCIPAL CAUSA DE LA CORRUPCIÓN
1	Bajas probabilidades de ser investigado y sancionado por un acto de corrupción
2	No se castiga con la ley a los culpables, y, por tanto, hay impunidad
3	Poder judicial ineficaz que no rinde cuentas tanto a nivel federal como en las entidades federativas
4	Represalias por denunciar la corrupción
5	Burocratización excesiva y sistémica de los trámites y servicios
6	Falta de independencia de las instituciones que deberían funcionar como contrapeso del poder del Estado
7	Falta de involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos
8	Las reglas informales son más eficaces que las leyes (mordida, moche, palanca, botín)
9	Debilidad de los órganos encargados para combatir la corrupción (órganos de control interno y fiscalías)
10	Estado fallido capturado por el crimen organizado y élites
11	Falta de cultura de integridad tanto en funcionarios como en ciudadanos
12	Contexto adverso a la garantía de los derechos humanos (libertad de expresión, derecho de información y participación ciudadana)
13	Falta un sistema eficiente de denuncia, investigación, persecución y sanción de hechos de corrupción
14	Debilidad, discrecionalidad y captura de las instituciones

PRINCIPAL CAUSA DE LA CORRUPCIÓN	
15	Sistema de botín en la administración pública
16	Falta de políticas que reduzcan los incentivos a la corrupción (sistemas efectivos de denuncia y recuperación de activos)
17	La corrupción es formalmente sancionada y premiada en la práctica (mecanismos de movilidad social)
18	La ciudadanía no relaciona cómo un acto de corrupción le afecta directamente
19	Falta de construcción de ciudadanía en la infancia
20	Ausencia de una fiscalía autónoma
21	Supeditación del poder político a intereses fácticos
22	Ausencia de un sistema de controles y fiscalización acordes al federalismo fiscal existente
23	La facilidad de cometer un acto de corrupción

Fuente: Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. Resultados del Taller de Inteligencia Colectiva

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

Ahora bien, dado que la PNA debe tener un alcance nacional, fue de suma importancia reconocer las prioridades particulares de las distintas entidades federativas y con ello, procurar el éxito de la política en el largo plazo. En este sentido, del 23 de octubre al 29 de noviembre del año 2018, se llevaron a cabo los ocho foros regionales previamente mencionados, con el objetivo de recabar comentarios, opiniones y propuestas relacionadas con las acciones que serían consideradas como prioritarias en la propuesta de PNA por parte de integrantes de los CPC, Secretarios Técnicos, organizaciones de la sociedad civil, académicos y funcionarios de las instituciones que conforman los Comités Coordinadores de las distintas entidades federativas.

En el agregado, los foros regionales contaron con la asistencia de alrededor de 950 personas. La mayoría de estos asistentes, 618, participaron además en las mesas de trabajo que se realizaron en cada foro. Dichas mesas constaban de distintas materias elegidas por los CPC de los estados en función de los temas que a éstos les parecían de mayor relevancia de acuerdo con sus respectivas regiones. En las siguientes ilustración y

tabla se muestra la distribución de los foros regionales en las respectivas entidades federativas, así como las temáticas discutidas en los mismos.

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



Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Temas discutidos en los Foros Regionales

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

Fuente: Elaboración propia

En este orden de ideas, es importante destacar que estos foros regionales resultaron muy relevantes, sobre todo para garantizar que las necesidades y propuestas regionales y de los distintos ámbitos de gobierno fueran tomadas en cuenta en la elaboración de la propuesta de PNA. Es decir, de manera similar al método del taller de inteligencia colectiva, durante los foros regionales y de acuerdo con las temáticas de cada mesa, se solicitó a los participantes que contribuyeran con propuestas de acción para el combate a la corrupción.

Las acciones de cada una de las mesas también fueron priorizadas por los participantes y han sido sistematizadas por la SESNA como otro de los grandes insumos para el

fortalecimiento de la propuesta de la PNA. Con base en las fuentes de información de los pilares ya mencionados, aunado al análisis de datos, evidencia oficial y generada por otras instancias de la sociedad civil, se integró la versión final de esta propuesta de política nacional. Durante este proceso, en todo momento se buscó preservar la esencia de las opiniones y propuestas realizadas por ciudadanos, académicos, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y servidores públicos, así como la evidencia empírica que permita sustentar las acciones que aquí se proponen. El reto de integrar esta propuesta de política fue mayor ya que implicó, simultáneamente, articular un proceso participativo abierto que se complementara con el análisis de evidencia, a fin de articular una propuesta de política robusta, estratégica y operable por los entes públicos de México.

PROBLEMATIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

La magnitud del problema

La corrupción es uno de los retos más relevantes que enfrentan los países, sobre todo por los graves costos que genera en ámbitos como la confianza en las instituciones, la efectividad gubernamental, el desarrollo económico, el acceso a bienes y servicios públicos, así como el ejercicio de los derechos humanos. Al respecto, se ha estimado que el costo generado como consecuencia de actos de corrupción en la realización trámites o el acceso a servicios a la población en México ascendió a 7,200 millones de pesos;⁶ mientras que el costo en el que incurrieron las empresas de México en el año 2016 como resultado del mismo tipo de actos, se estima en 1,600 millones de pesos.⁷

Las distintas manifestaciones de la corrupción también tienen efectos en la reproducción de las condiciones de desigualdad.⁸ Por ejemplo, estudios de la organización Transparencia Mexicana (TM) estimaron que, para el año 2010, los hogares mexicanos destinaron alrededor del 15% de su ingreso a pagos extraoficiales o irregulares (sobornos) y este porcentaje se incrementa entre los sectores más pobres de la población.⁹ De igual manera, otros estudios han destacado los efectos nocivos que tiene la gran corrupción para distorsionar elementos como la asignación de recursos, así como la disponibilidad y calidad de los servicios públicos brindados a la población.¹⁰

Estos y otros efectos nocivos de la corrupción generan, naturalmente, preocupación entre la población. De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para el periodo 2011-2018, la corrupción ocupó de forma consistente los primeros lugares entre los problemas que más preocupan a la población en México.¹¹ Este sentido de preocupación en relación con la corrupción puede encontrar sustento en la experiencia cotidiana de las personas en su interacción con las dependencias y servidores públicos; y también en la formación de una opinión pública cada vez más consciente de este problema.

⁶ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017*, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

⁷ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental 2016*, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>

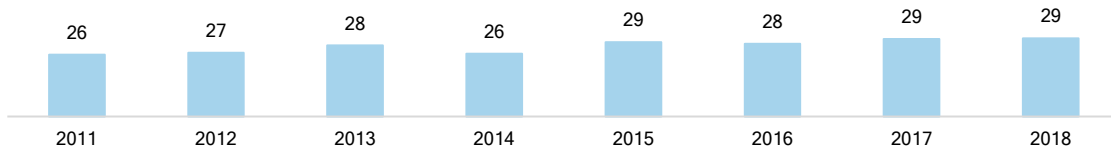
⁸ Al respecto, véase, por ejemplo: Luis Daniel Vázquez, *Capítulo 6. Relaciones entre la corrupción y los DH: hallazgos empíricos en Corrupción y derechos humanos, ¿Por dónde comenzar la estrategia anticorrupción?*, 2018

⁹ Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010*, disponible en: <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

¹⁰ Al respecto, véase, por ejemplo: Nieves Zúñiga, *Correlation between corruption and inequality*, 2017, disponible en: <https://www.u4.no/publications/correlation-between-corruption-and-inequality>

¹¹ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2011-2018*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

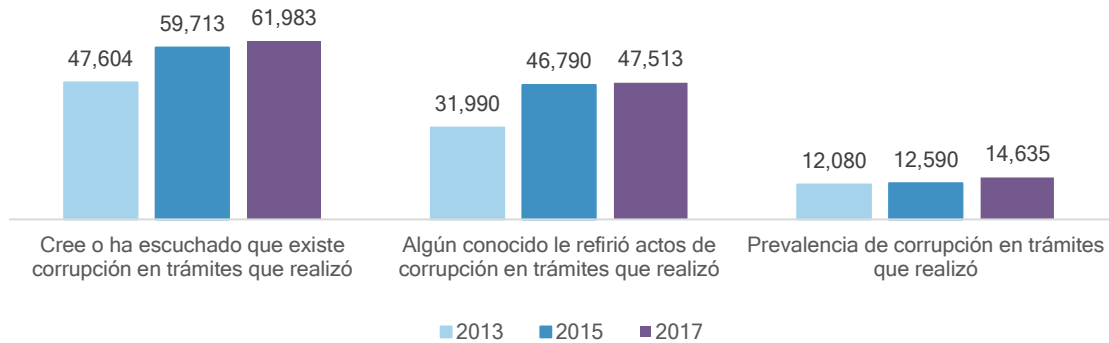
Gráfica 3. Porcentaje de la población que considera a la corrupción entre los tres problemas de mayor preocupación en el país



Fuente: INEGI, ENVIPE, 2011-2018

Con respecto a las experiencias cotidianas de la población, los datos muestran la existencia de una percepción generalizada de que la corrupción prevalece como la regla, y no como excepción, en la interacción con autoridades y servidores públicos al momento de realizar un trámite o al acceder a un servicio. Al respecto, cifras de INEGI para el año 2017 muestran un incremento significativo en la prevalencia de actos de corrupción en pagos, trámites y servicios; además de que nueve de cada diez personas perciben que la ocurrencia de actos de corrupción es un hecho frecuente o muy frecuente en su entidad federativa.¹²

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



Fuente: INEGI, ENCIG, 2013, 2015, 2017

De igual manera, la conformación de una comunidad amplia de periodistas, académicos y organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el control de la corrupción ha favorecido la construcción de una opinión pública más informada (o consciente) de la magnitud de este problema en México, al exponer presuntos casos de corrupción en distintos ámbitos y ámbitos de gobierno. Como se describe en el estudio *México: Anatomía de la Corrupción*, las menciones en medios de comunicación de la palabra “corrupción” ha

¹² Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* para los años 2013, 2015, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

incrementado significativamente en dos décadas, al pasar de 518 notas en el año 1996 a cerca de 39 mil en el año 2015 (alrededor de 107 menciones diarias).¹³

Frente a esta situación, el Estado mexicano ha desarrollado múltiples estrategias en las últimas tres décadas encaminadas a fortalecer instituciones, procesos y prácticas que permitan mejorar el control de la corrupción. A pesar de ello, persiste en el ámbito nacional una percepción generalizada de que la magnitud de este problema se ha mantenido, en el mejor de los casos, constante con respecto a años previos. Al respecto, mediciones como el Índice de Control de la Corrupción (CC) del Banco Mundial (BM) y el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI) muestran que la percepción ciudadana con respecto a la corrupción no ha cambiado, y que inclusive ha tendido a empeorar en años recientes.¹⁴

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

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

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

Aunque los indicadores de percepción de la corrupción han sido criticados dada su metodología y subjetividad,¹⁵ ellos ofrecen una aproximación indirecta del ambiente que perciben las personas con respecto a la eficacia de las instituciones públicas para controlar la corrupción, así como la percepción agregada sobre el grado de integridad e imparcialidad que prevalece en el gobierno visto en su conjunto. La poca eficacia (real o percibida) de las acciones de combate de la corrupción no es un problema exclusivo de México. En el ámbito

¹³ María Amparo Casar, *México: Anatomía de la Corrupción*, 2016, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/index.php>

¹⁴ En un sentido similar, cifras del Latinobarómetro en su edición 2018 muestran que una percepción pesimista de la población mexicana con respecto al éxito que han tenido las medidas de control de la corrupción en los últimos años. Al respecto, 74% de la población mexicana encuesta percibe que no se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado. Asimismo, de acuerdo con el BGC, el 57% de los mexicanos encuestados considera que el gobierno mexicano está haciendo una mala lucha en el control de la corrupción

¹⁵ Con respecto a la discusión sobre las fortalezas y dificultades de los indicadores de percepción de la corrupción, en específico del IPC, puede consultarse: Staffan Andersson y Paul Heywood, *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 2009, pp. 746-767, disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.2008.00758.x>

internacional se observa cómo diversas iniciativas orientadas a enfrentar este flagelo han tenido resultados cuestionables, salvo notables excepciones.¹⁶

Con respecto a este punto, en la literatura y en la práctica internacional se sugiere que buena parte de las medidas anticorrupción implementadas en décadas recientes parten de una concepción de la corrupción como una serie de conductas o actos que pueden ser disuadidos y vigilados exclusivamente a través de medidas de control, vigilancia y sanción. Desde esta lógica, la solución al problema del control de la corrupción radica en dos elementos: 1) la generación de procesos claros de prevención, investigación y sanción; y 2) la existencia de autoridades y servidores públicos comprometidos con su implementación y aplicación.¹⁷

Estas estrategias basadas en un enfoque exclusivo de control, vigilancia y sanción, así como en la expectativa de su adecuada aplicación, pueden resultar poco eficaces en contextos con alta prevalencia de actos de corrupción por las siguientes razones:

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

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

¹⁶ Bo Rothstein, *Anti-corruption: the indirect 'big-bang' approach*, *Review of International Political Economy*, 2011, pp. 228-250, disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09692291003607834>; Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, *Why Anticorruption Reforms Fail - Systemic Corruption as a Collective Action Problem*, *Governance*, 2012, pp. 449-471, disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>; Alina Mungiu-Pippidi, *The Quest for Good Governance. Learning from Virtuous Circles*, *Journal of Democracy*, 2016, pp. 95-109, disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/article/quest-good-governance-learning-virtuous-circles>

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

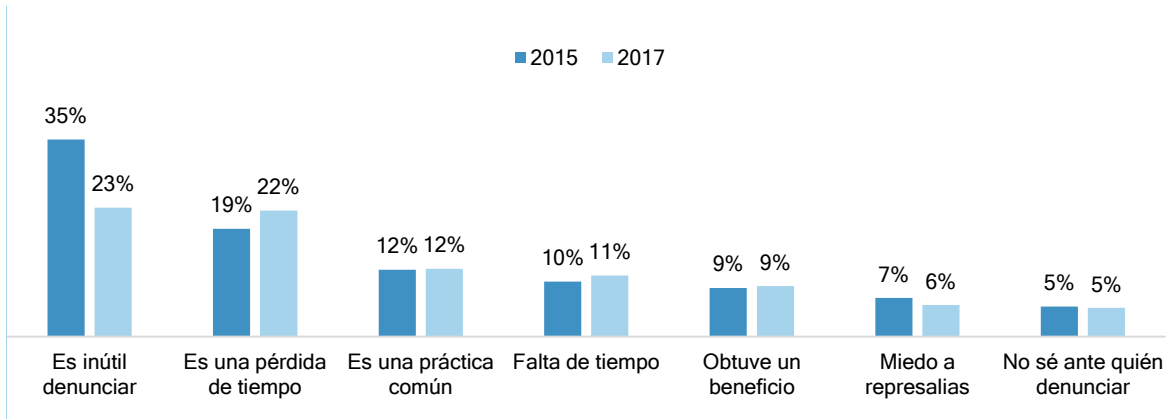
Tabla 4. Porcentaje de actos en los que la población fue víctima de algún hecho de corrupción y se presentó denuncia

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

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

La principal razón que señala alrededor de la mitad de la población encuestada por la que no denuncia actos de corrupción es su inutilidad. De acuerdo con información de INEGI para los años 2015 y 2017 se observa que entre 56% y 45% de la población encuestada mencionó que la denuncia de actos de corrupción es inútil o una pérdida de tiempo.¹⁸ Este dato muestra que la población no confía en la denuncia como un medio eficaz que permita investigar y sancionar a servidores públicos que cometieron actos de corrupción.¹⁹

Gráfica 5. Razones por las cuales la población no denuncia actos de corrupción



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

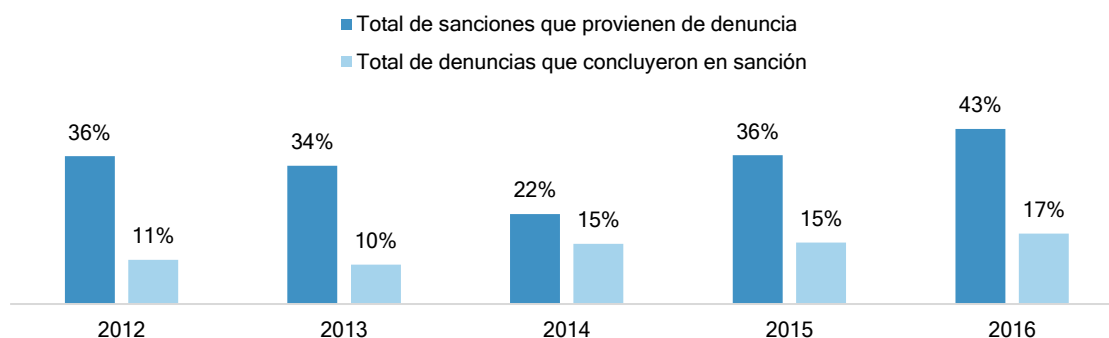
Esta percepción ciudadana con respecto a la poca utilidad de la denuncia parece encontrar sustento en la evidencia. El estudio *Responsabilidades Administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción* de la organización Impunidad Cero señala que el número de

¹⁸ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* para los años 2011, 2015, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

¹⁹ A pesar de la poca confianza en la denuncia de actos de corrupción, de acuerdo con datos de Latinobarómetro de 2016 existe una percepción positiva por parte de la población mexicana para denunciar este tipo de hechos (49.4% respalda su uso)

denuncias contra servidores públicos se incrementó casi 50% entre los años 2012 y 2016 (al pasar de 15,771 a 23,613). A pesar de esto, en este mismo periodo menos de 15% de las denuncias presentadas derivaron en algún tipo de sanción. Este dato resulta revelador si se considera que, en el ámbito federal, alrededor de un tercio de las sanciones impuestas derivan de los sistemas de quejas y denuncia actualmente en operación.²⁰

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



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

Estos resultados no demeritan los importantes esfuerzos que el Estado mexicano ha emprendido para controlar la corrupción, ya que han permitido conformar un entramado institucional robusto en distintos ámbitos (como el control interno, la auditoría, la fiscalización, la profesionalización de segmentos de la administración pública, las compras públicas, entre otros). Sin embargo, los resultados no han sido los esperados para modificar la percepción social sobre la corrupción, ni para incrementar las posibilidades de que las denuncias presentadas deriven en investigaciones y sanciones firmes.

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

Periodo 1994-2000:

- El tema del control de la corrupción se incluyó formalmente en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000
- Derivado de lo anterior, se desarrollaron estrategias como el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000), sistemas de control disciplinario de los servidores y la plataforma de compras públicas denominada CompraNet
- Durante este mismo periodo, las instancias de control interno se trasladaron a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) con el propósito de brindar mayor autonomía en la investigación y sanción

²⁰ Luis Darío Ángeles González, *Las responsabilidades Administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción*, 2018, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/61/archivo/1526573141C17.pdf>

- En el año de 1996 se firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción
 - En 1997 fue firmado el Acuerdo de la Convención para Combatir el Cohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Entró en vigor en el año 1999
 - En el año de 1997 se creó el Sistema Descentralizado de Quejas y Denuncias y se descentralizaron las Contralorías de las dependencias responsables, lo que implicó un cierto grado de independencia y autonomía para la imposición de sanciones
 - En diciembre del año 2000 se promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación: bases legales que dotaron de autonomía a la ASF
-

Periodo 2000-2006:

- En el PND 2001-2006 se propone la creación de un Programa Especial de Combate a la Corrupción
 - En marzo del año 2002 se publica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRASP)
 - En abril del año 2002 se aprueba la creación del Programa Nacional de Combate contra la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006
 - En junio del año 2002 se publica la Ley Federal de Acceso a la Información y Transparencia de la Gestión Pública, con lo que se da origen al Instituto Federal de Acceso a la Información
 - En abril del año 2003 se publica la Ley del Servicio Profesional de Carrera
 - Se crea la plataforma electrónica TramitaNet, orientada a la gestión de trámites brindados por el gobierno
 - En el año 2003 se firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), misma que se ratificó en el año 2004
-

Periodo 2006-2012:

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

Periodo 2012-2018:

- Con la firma del Pacto por México en diciembre de 2012, se establece el compromiso de un SNA
- Como estrategia transversal para el cumplimiento de las metas previstas en el PND se crea el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), que incluye en medidas en materia de transparencia, control de la corrupción y participación ciudadana.

- En febrero de 2014 se crea la Fiscalía Especializada para la investigación de delitos relacionados con Hechos de Corrupción.
- En mayo de 2015 se realiza la reforma al artículo 113 de la Constitución, con lo que se crea el SNA
- En julio del año 2016 se aprueban las siete leyes que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción. Derivado de esta reforma se crean cuatro leyes nuevas (LGSNA, Ley General de Responsabilidades Administrativas -LGRA-, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) y se modifican tres más (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Código Penal Federal y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

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

Con lo anterior, se hace evidente la necesidad de ajustar miras e impulsar un modelo de Política Nacional Anticorrupción que, por una parte, proponga acciones de alcance nacional y que, por otra parte, conciba a la corrupción como un fenómeno sistémico que se hace concreto a través de manifestaciones muy distintas (como el nepotismo, el soborno, las redes de corrupción, el lavado de dinero, etcétera), y cuyo control requiere de medidas diversas.

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

Delimitación del problema

Corrupción e Ilegalidad

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

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

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

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

	Uso de cargos públicos	Acciones fuera de la ley	Desvío recursos públicos	Uso de la política para beneficiarse	Pago de sobornos
Hogar	18%	34%	11%	15%	23%
Academia	18%	43%	11%	11%	18%
Sociedad Civil	15%	41%	10%	13%	22%

Fuente: CPC y SESNA, Consulta Ciudadana para la Integración de la Política Nacional Anticorrupción, 2018. Cuestionarios analizados = 14,079.

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

Esta asociación de corrupción con ilegalidad puede desagregarse en dos factores clave, los cuales fueron identificados a partir del proceso de Consulta Pública y del análisis de evidencia, que son: **1) la prevalencia de altos niveles de impunidad en materia de faltas administrativas y delitos de corrupción, y 2) la persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad.**

Factor 1: Prevalencia de altos niveles de impunidad

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

La inexistencia de hecho o derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.²¹

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

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

²¹ Retomado de Juan Antonio Le Clerq y Gerardo Rodríguez, *Índice Global de Impunidad México 2018*, p. 25, disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

De igual manera, tanto el análisis de subjetividades realizado por el OCI de la UNAM como los resultados del Taller de Inteligencia Colectiva realizado con los integrantes del Consejo Consultivo de la PNA identificaron que, entre los expertos, los académicos, los servidores públicos y las organizaciones de la sociedad civil, la impunidad destaca como una de las principales causas de la corrupción en México.

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

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

Fuente: CPC y SESNA Consulta Ciudadana para la Integración de la Política Nacional Anticorrupción, 2018. Encuestas completas analizadas = 14,079.

Más allá de las percepciones, la evidencia empírica también da cuenta de la ineffectividad de los procesos institucionales para investigar y sancionar actos de corrupción. Al respecto, diversos estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil señalan con recurrencia la poca eficacia de las instancias encargadas para traducir las quejas presentadas por los ciudadanos en investigaciones y en sanciones firmes, así como los largos periodos de

tiempo que toma integrar carpetas de investigación que permitan el ejercicio de la acción penal en casos de presuntos delitos de corrupción cometidos por autoridades o servidores públicos.

Este problema de impunidad se ve reflejado en ámbitos tan diversos como las faltas administrativas, los delitos cometidos por servidores públicos, los delitos electorales que implicaron algún acto de corrupción, o el inicio de procedimientos o la imposición de multas y sanciones derivadas de proceso de fiscalización y auditoría del ejercicio de recursos públicos. Producto de estas debilidades identificadas -y que se analizarán con mayor detalle en el diagnóstico de esta propuesta de política- no extraña observar que de acuerdo con el [Índice de Estado de Derecho en México 2018](#) elaborado por el *World Justice Project México* todas las entidades federativas del país estén reprobadas, lo cual muestra los importantes retos que enfrentan las instituciones en México para asegurar un cumplimiento efectivo de la ley en temas que inciden directamente en la prevalencia de la corrupción como justicia civil, justicia penal y cumplimiento regulatorio.

Factor 2: Persistencia de espacios de discrecionalidad excesivos que propician la arbitrariedad

La discrecionalidad se puede entender como el margen que tienen las instituciones y los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones para utilizar criterios de interpretación técnicos en la toma de decisiones y en la aplicación de las normas. Ahora bien, no toda discrecionalidad es necesariamente perjudicial, siempre y cuando ella se guíe bajo principios técnicos, fomente procesos de toma de decisiones imparciales y su aplicación sea transparente y justificable. En contextos en donde estas tres condiciones no se cumplen, la discrecionalidad abre espacios para la arbitrariedad de los servidores públicos, así como a la articulación de procesos de toma de decisiones que pueden beneficiar intereses particulares de forma no justificada. De ello, la discrecionalidad excesiva genera espacios de opacidad y arbitrariedad que contravienen las leyes existentes y abren la puerta para la comisión de actos de corrupción.

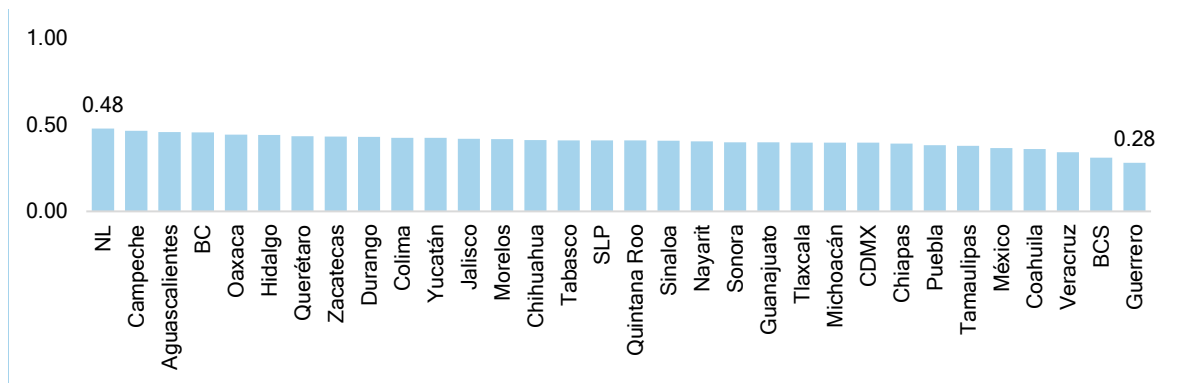
Como parte del proceso de Consulta Pública para la integración de esta propuesta de Política, esta dimensión de la corrupción se identificó principalmente a través de las diferentes investigaciones y estudios que han realizado organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas e inclusive dependencias públicas que dan cuenta de los retos que se enfrentan en México para controlar la corrupción a través de esquemas que acoten la arbitrariedad y propicien un ejercicio del servicio público bajo estándares técnicos, transparentes e imparciales.

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

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

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

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



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

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

Todos estos temas, que implican el fortalecimiento de esquemas de control interno y externo, la adecuación de sistemas de gestión y la reducción de espacios de ambigüedad y opacidad, resultan clave para el control de la corrupción ya que su aplicación efectiva permitirá establecer estándares mínimos de actuación del servicio público bajo principios de legalidad, profesionalismo, integridad e imparcialidad.

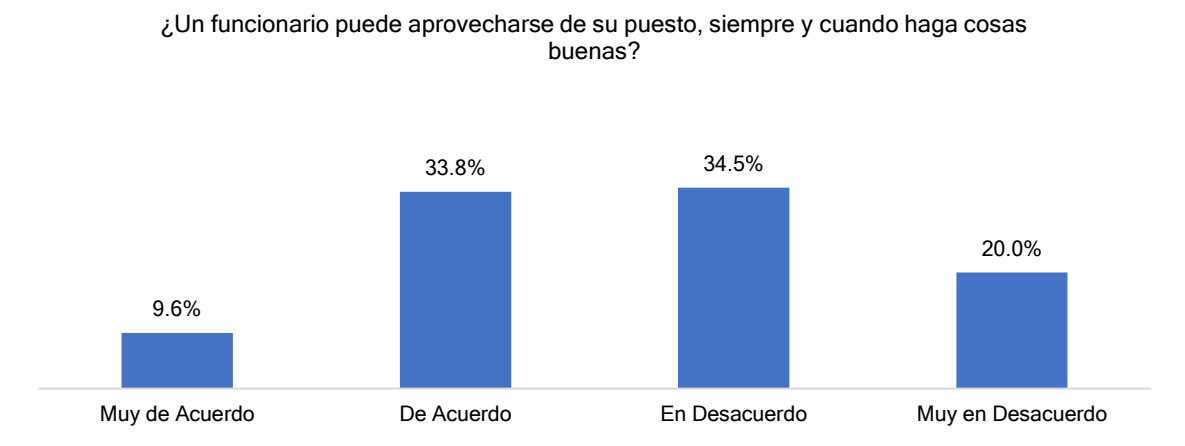
Corrupción y Norma Social

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

Un primer dato que permite sustentar esta idea es el grado de aceptación que tiene entre la población la realización de actos de corrupción por parte de servidores públicos. Al respecto, cifras de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas

(ENCUP) 2012 muestran que cuatro de cada diez personas encuestadas están de acuerdo o muy de acuerdo con la idea de que un servidor público puede aprovecharse de su cargo para un beneficio personal, siempre y cuando haga cosas buenas.²²

Gráfica 8. Grado de aceptación que los funcionarios públicos abusen de su puesto



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

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

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

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

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

²² Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, 2012, disponible en: <http://www.encup.gob.mx/>

Asimismo, los distintos expertos consultados (tanto en el Taller de Inteligencia Colectiva como a través de la revisión de los estudios realizados por sus respectivas instituciones) consideran clave contemplar la dimensión del fenómeno social de la corrupción, y señalan que un problema fundamental que debería encararse es la falta de involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción.

En contraste con lo anterior, los resultados de la Consulta Ciudadana en línea ofrecen cierta evidencia de que no existe una percepción clara en la población sobre el papel que pueden desempeñar en el control de la corrupción. Entre estos resultados destacan los siguientes.

1. Sólo uno de cada cinco participantes en la Consulta consideró que la corrupción debe ser definida desde una dimensión social (esto es, como empresas y ciudadanos que cometen actos de corrupción). En contraste, cuatro de cada diez definen a la corrupción como un problema de ilegalidad.
2. Mientras que 43% de los participantes consideraron que la impunidad es la principal causa de la corrupción, sólo 17% consideró que la falta de involucramiento de la ciudadanía es la principal causa que origina la corrupción.
3. En contraste, un tercio de los participantes en la Consulta Ciudadana en línea consideran que la principal acción para controlar la corrupción radica en un cambio de comportamiento de todos los mexicanos.
4. A pesar de la afirmación anterior, las propuestas más relevantes consideradas por los participantes en la Consulta se centran en procesos de investigación y sanción. Sólo 15% de los participantes consideran como la acción más relevante para controlar la corrupción el fortalecimiento de los mecanismos de participación y vigilancia social. De igual forma, sólo 17% de los participantes en la Consulta consideraron como prioritario el desarrollo de acciones que fomenten el cambio de comportamiento social.

A pesar de esto, diversos estudios y buenas prácticas internacionales señalan la importancia de considerar esta dimensión social de la corrupción. La adecuación de las condiciones institucionales y de gestión son una condición necesaria, pero claramente insuficiente para garantizar un control efectivo de la corrupción. Desde una lógica integral, cualquier política en la materia debería orientar su acción también a modificar la norma social que regula el uso de la corrupción como esquema de relación entre gobierno y ciudadanía. Para ser efectiva, dicha intervención debería orientarse a dos problemas fundamentales: **1) el débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción, y 2) la distorsión de los espacios de interacción (o puntos de contacto) entre gobierno y sociedad que provoca el uso regular de la corrupción como norma de relación.**

Factor 3: Débil involucramiento social en el control de la corrupción

De acuerdo con información de Latinobarómetro, para el año 2016 cerca de tres cuartas partes de la población mexicana estuvo muy de acuerdo con la afirmación de que las personas comunes pueden marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción. De igual manera, como parte de la Consulta Ciudadana en línea para la integración de esta política, 60% de los participantes consideraron que los ciudadanos juegan un papel importante en el control de la corrupción. En particular, un tercio destacó el papel que deben desempeñar

los empresarios y un cuarto del universo de participantes señaló el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el combate de este flagelo.

A pesar de estos indicadores que señalan una conciencia social de su responsabilidad en el control de la corrupción, los datos no muestran evidencia contundente sobre las acciones realizadas en distintos sectores de la sociedad con respecto a este tema. Por ejemplo, en el ámbito empresarial el estudio *Integridad Corporativa 500* de MCCI señala que dentro de las quinientas empresas más grandes radicadas en México, sólo 60% cuenta con códigos de ética para sus empleados, la mitad cuenta con políticas de regalos o ha establecido prohibiciones explícitas para pagar sobornos, y sólo 20% cuenta con políticas para prevenir el lavado de dinero o el fraude interno. Este mismo estudio identifica que sólo dos de estas 500 empresas alcanzan una calificación superior a 90 puntos, en una escala de 0 a 100, en la evaluación de sus políticas y prácticas de integridad, mientras que 309 (esto es, más de 60% de las empresas evaluadas) obtuvieron una calificación inferior a 50 puntos.

En el ámbito del involucramiento ciudadano, un estudio del CIESAS y la Universidad Veracruzana destaca que, a pesar de constituir uno de los mecanismos de participación y vigilancia social más longevos en México, las contralorías sociales son espacios poco conocidos y empleados por la población para vigilar la operación de los programas sociales. Como señalan los autores de este estudio, en el mejor de los casos estas contralorías se han transformado en oficinas de quejas, y enfrentan serios retos para fortalecer su posición como espacios que fortalezcan la rendición de cuentas, la impunidad y la integridad en la operación de los programas sociales.²³

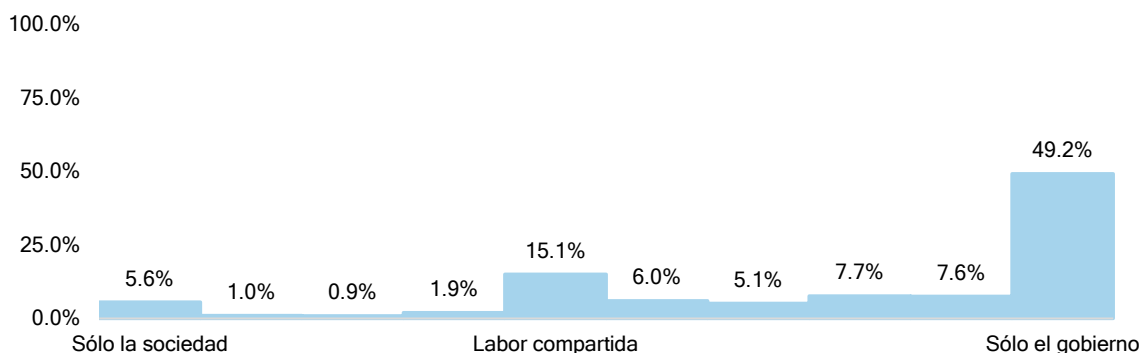
Un indicador adicional que muestra los retos que se enfrentan para involucrar a la sociedad en el control de la corrupción se relaciona con la denuncia de actos de corrupción, y las razones por las cuales las personas no presentaron una queja. De acuerdo con información con las ENCIG de INEGI, en 2017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

Un dato que resulta revelador sobre los retos que se enfrentan para lograr un involucramiento efectivo de la sociedad en el control de la corrupción se desprenden de la *Encuesta de Movilidad Social 2015* de El Colegio de México.²⁴ A pregunta expresa de quién debería resolver el problema de la corrupción en México, la mitad aseveró que es una cuestión que debe ser resuelta “sólo por el gobierno”, mientras que sólo 11% de los entrevistados reconoció de forma equitativa la responsabilidad social y gubernamental en el combate de este problema.

²³ Felipe Hevia, *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*, CIESAS-UV, 2006.

²⁴ El Colegio de México, *Encuesta de Movilidad Social*, 2015, disponible en: <https://movilidadsocial.colmex.mx/index.php/encuesta>

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



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

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

Considerando esto, y con independencia del fomento de la participación y la integridad empresarial, la política anticorrupción en este tema debe ir más allá y proponer un proceso de cambio de largo plazo que inicie desde la educación y los procesos formativos, y que se refuerce a través de campañas de concientización claras que no sólo se centren en disuadir actos de corrupción, sino que también generen cambios graduales en la percepción de la sociedad sobre este problema. Naturalmente, el éxito de estas medidas sólo podrá alcanzarse en la medida que se logre enfrentar de manera eficaz la impunidad y la arbitrariedad. Sin embargo, ambas vías de solución (las orientadas a combatir la ilegalidad y las encaminadas a transformar la norma social) deben implementarse de manera simultánea para lograr resultados claros en el mediano plazo.

Factor 4. Distorsión de los espacios de interacción entre gobierno y sociedad

El cambio de la corrupción entendida como norma social hacia escenarios en donde prive la legalidad y la imparcial es un proceso gradual que sólo puede reforzarse a través de las experiencias cotidianas que tengan los distintos sectores de la sociedad con las instituciones públicas. No basta con adecuar normas o procesos, ni concientizar a la población con respecto a valores de integridad: resulta fundamental intervenir en aquellos espacios en los que gobierno y sociedad establecen contacto, y en donde la corrupción tiene mayores probabilidades de ocurrir cotidianamente.

Dentro de esta problemática se incorporan diversos tipos de contactos entre gobierno y sociedad, desde aquellos que implican la realización de un trámite o el acceso a un servicio público por parte de la población o de una empresa, el otorgamiento de un programa social

hasta aquellos que implican el ejercicio de grandes sumas de recursos públicos como las compras públicas o la realización de una obra de infraestructura.

Al respecto, los datos disponibles señalan múltiples áreas en donde se pueden generar acciones desde esta política, a fin de reducir riesgos que refuerzan la percepción social de que la corrupción es la regla, y no la excepción. Al respecto, y sólo por mencionar algunos ejemplos, se pueden destacar los siguientes puntos:

- El [Índice de Riesgos de Corrupción en Contrataciones Públicas 2018](#) del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) explica cómo de los años 2012 al 2017, el 0.02%, del total de proveedores registrados en el gobierno (30 empresas), obtuvieron una quinta parte del gasto nacional en contrataciones públicas.²⁵ El mismo documento señala que a mil empresas se les asignó por adjudicación directa el 71% de los contratos durante el periodo 2012-2017. Esta forma de contratación es la menos competitiva. Asimismo, se señala que solamente el 22% de los contratos asignados a estas compañías fue licitado públicamente
- El estudio [Agenda de Competencia para un Ejercicio Íntegro de las Contrataciones Públicas](#) de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) muestra que en el ejercicio fiscal 2017 existieron diversas prácticas con altos riesgos de corrupción. Entre los riesgos destacados por dicho estudio se destaca el uso de métodos de excepción a la licitación mediante justificaciones ambiguas o subjetivas, se restringe la participación por medio de requisitos innecesarios; se dirigen los concursos otorgando ventajas a determinadas empresas; se tolera la simulación de competencia y; se usan las modificaciones de contratos, concesiones y permisos para evitar la competencia.²⁶
- De acuerdo con el [Informe Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe](#) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicado en 2017, se estima que en 2013 en México existieron salidas financieras ilícitas por un valor de 60 mil millones de dólares. El informe también expone que México es el país de Latinoamérica con mayor volumen de estos flujos. Asimismo, se estima una pérdida de ingreso tributario por manipulación de precios en operaciones comerciales equivalente al 4.5% de los ingresos públicos totales.²⁷
- De acuerdo con la ENCIG 2017, el trámite con mayor porcentaje de experiencias de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública con 59%, seguido de los trámites relacionados con la propiedad con 30%. Las experiencias de corrupción con autoridades de seguridad pública aumentaron en un 7.89% con respecto al año 2015. El mismo caso se presenta para el trámite de permisos relacionados con la propiedad.²⁸

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

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

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

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

- De acuerdo con la ENCRIGE 2016, el 64.6% de los establecimientos consideraron que se ven orillados a participar en actos de corrupción con el fin de agilizar algún trámite; 39.4% señaló que otro motivo importante para cometer un acto de corrupción es para evitar multas o sanciones y 30.7% mencionó como razón la obtención licencias o permisos. Menos del 15% consideró que la corrupción se presenta para ganar contratos gubernamentales o para participar en licitaciones.²⁹

Esta evidencia muestra los importantes retos que enfrenta el Estado mexicano para disminuir los riesgos de corrupción en todos aquellos espacios de interacción que vinculan al gobierno con la sociedad (ciudadanos o empresarios). Resulta importante enfatizar que cada tipo de interacción (por ejemplo, trámites y servicios, programas sociales, compras públicas y obra) cuenta con problemáticas y complejidades propias que deben identificarse a fin de diseñar soluciones que se orienten a un objetivo común: asegurar que todos estos espacios de contacto orienten las relaciones entre gobierno y sociedad bajo principios de legalidad e imparcialidad, propiciando con esto un cambio en la percepción sobre la corrupción como norma social.

Una Visión Sistémica: Corrupción como Orden Social

Las dos características asociadas al fenómeno de la corrupción aquí descritas (ilegalidad y norma social), así como sus respectivas problemáticas concretas (impunidad, arbitrariedad, falta de involucramiento social y distorsión de los espacios de interacción) brindan los elementos necesarios para proponer una aproximación sistémica del fenómeno de la corrupción, así como para esbozar una propuesta de problema público que oriente el desarrollo de la PNA.

Como se ha insistido hasta este punto, la PNA debe ir más allá del entendimiento de la corrupción como un problema de individuos y su comportamiento, para concebirlo como un fenómeno estructural sustentado en la interacción de múltiples actores tanto públicos como privados,³⁰ en un ambiente institucional y organizacional que genera las condiciones para la ocurrencia sistemática de actos de corrupción. Por ejemplo, cuando se define a la corrupción como el abuso del poder encomendado para beneficio privado, definición en boga durante las últimas décadas,³¹ las implicaciones de política pública apuntan principalmente hacia el establecimiento de restricciones que inhiban o sancionen las desviaciones -respecto de la norma- de los individuos que ejercen algún tipo de función pública.

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

²⁹ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental 2016*, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>

³⁰ Véanse Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, *Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 119-152, disponible en: <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/53484>; Jan Teorell, *Corruption as an Institution: Rethinking the Nature on Origins of the Grabbing Hand*, QoG Working Paper Series, 2007, pp. 1-24, disponible en: https://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1350/1350653_2007_5_teorell.pdf

³¹ Robert Klitgaard, 1989; Susan Rose-Ackerman, 1999 y Daniel Kauffman, 2005

desde la interacción gobierno-ciudadanos sino tomando en cuenta a la esfera social en toda su amplitud.

En este sentido, esta propuesta de política **concibe a la corrupción como un orden social que basa sus formas de intercambio en las relaciones particulares y de favoritismo**, en lugar de fundarlas en modos impersonales e imparciales de autoridad. Algunos autores identifican este tipo de orden social como de acceso limitado, y otros lo llaman particularista.

Por orden social se entiende un conjunto estable de instituciones formales e informales, lo cual implica concebir a la corrupción como un fenómeno institucional, y por ende caracterizado tanto por reglas del juego como por normas sociales que, en su conjunto, regulan el comportamiento de los agentes sociales. Así, **el problema principal que enfrenta la PNA es la incapacidad que en México se ha tenido (tanto desde el estado como desde la sociedad) para controlar la corrupción entendida como un orden parcial y personalista** que favorece a unos cuantos, en detrimento de la mayoría. Con lo anterior, el control de la corrupción como problema de política pública debe abordarse desde sus aristas institucionales formales y de normas sociales.

Dentro de las reglas e instituciones formales, el control de la corrupción debe establecer restricciones legales que permitan que la autoridad impida la generación de rentas privadas a costa del bienestar general. Ante ello caben dos tipos de situaciones.

Por un lado, puede darse el caso que existan instituciones que favorezcan asignaciones particulares e injustas de bienes y recursos públicos (lo que a veces se ha denominado corrupción legal), lo cual implicaría que un control efectivo de la corrupción conllevaría un cambio de reglas.

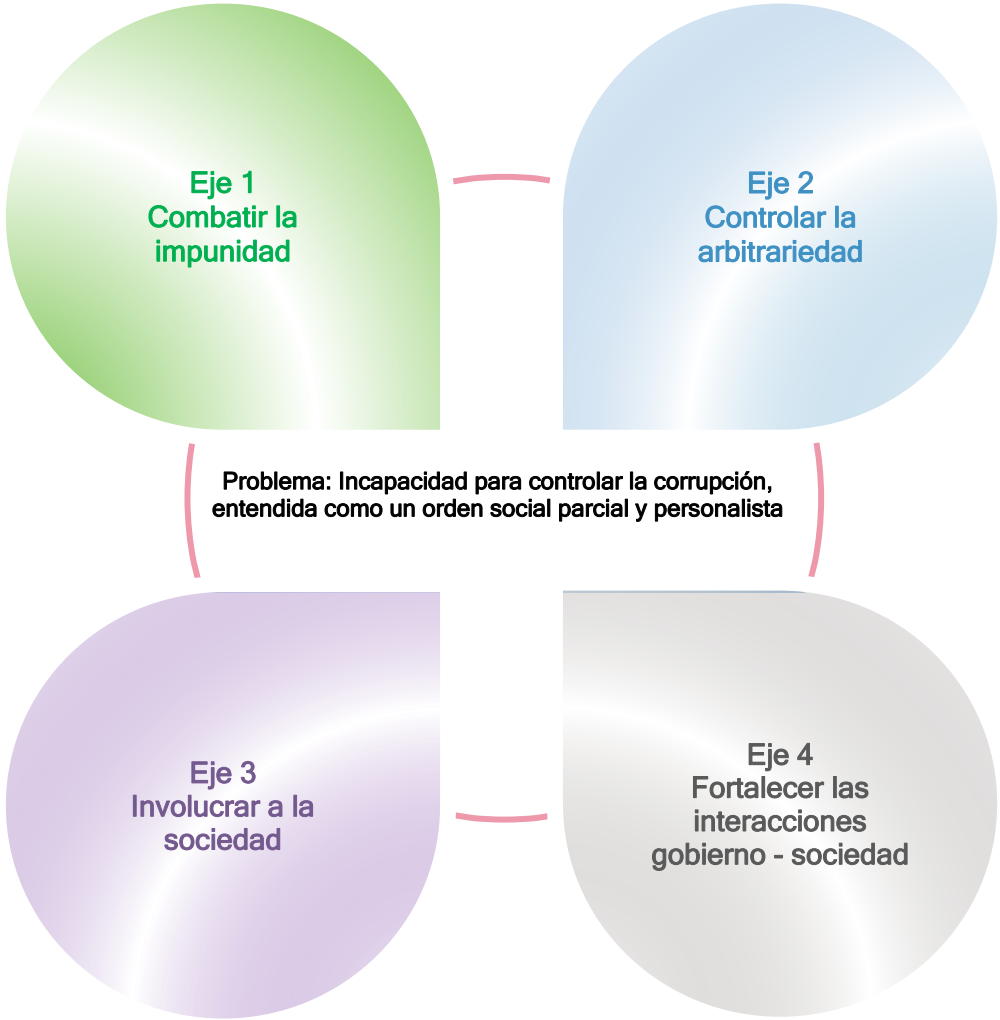
Y por el otro pueden existir, dentro de ciertos ámbitos de lo público, instituciones diseñadas para dar resultados imparciales, pero cuyas reglas simplemente no son observadas por la autoridad o por diversos agentes sociales con poder de decisión. En tal caso se está ante **problemas de impunidad o arbitrariedad**. En esta propuesta de política, y como se describió previamente, se opta por entender el problema institucional formal de la corrupción como un asunto de inobservancia de las reglas formales, para lo cual las soluciones aquí presentadas se orientarán explícitamente a reducir los márgenes de impunidad y arbitrariedad prevalecientes en el Estado mexicano.

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

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

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

Ilustración 2. Esquema básico de la propuesta de Política Nacional Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia

DIAGNÓSTICO

En las siguientes páginas se presenta el diagnóstico que sustenta el desarrollo de acciones contenidas en esta propuesta de política. Este apartado se encuentra dividido en cuatro secciones, en donde se ofrecen datos y evidencia sobre la situación actual en cada uno de los ejes que integran esta propuesta y que inciden en el control efectivo de la corrupción (impunidad, arbitrariedad, involucramiento social y espacios de interacción).

En la medida de lo posible, estos diagnósticos se fundan en datos oficiales -generados fundamentalmente por el INEGI-, y se complementa con evidencia generada por instituciones de gobierno, así como por instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que participaron activamente en el proceso de Consulta Pública de la PNA. Cuando así fue posible, se privilegió la presentación de datos desagregados a nivel estatal y municipal.

Dada la magnitud de cada una de las problemáticas aquí analizadas, no se pretende ofrecer un diagnóstico exhaustivo, sino presentar tendencias generales que permitan identificar con claridad aquellos ámbitos estratégicos a los cuales deberían orientarse las prioridades presentadas en esta propuesta de política.

Impunidad

La existencia de sistemas de control y de procuración e impartición de justicia eficaces es una condición básica para la construcción de un estado de derecho que proteja y garantice los derechos de las personas. En esta línea, un aspecto clave que cualquier política orientada al control de la corrupción debe asegurar es la existencia de instituciones, sistemas y procedimientos eficaces dedicados a la denuncia, investigación y sanción de faltas administrativas y de presuntos delitos de corrupción. La débil aplicación de estos mecanismos genera incentivos para que distintos actores -ya sean autoridades, servidores públicos, empresarios o ciudadanos particulares- participen en actos de corrupción debido a que las posibilidades de ser detectados, investigados y sancionados son mínimas. En estos escenarios emerge la impunidad que, como se señaló páginas atrás, puede entenderse como la falta de sanción ante las faltas o los delitos cometidos.

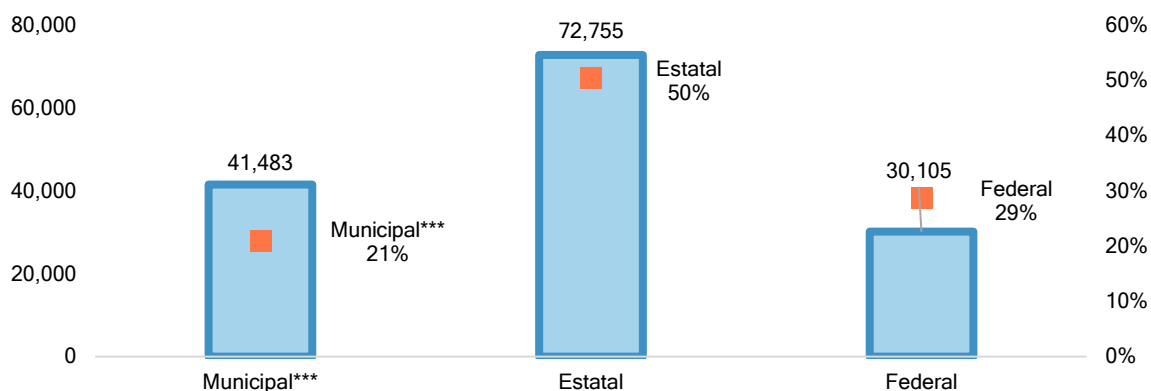
Sobre esta base, en esta sección se ofrece un breve diagnóstico de la situación que guarda el ciclo de denuncia, investigación y sanción de faltas administrativas, así como los sistemas de procuración e impartición de justicia en materia de delitos de corrupción en México. En concreto, y derivado del análisis de fuentes oficiales y de investigaciones realizadas por instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, a lo largo de este diagnóstico se identifican problemas específicos que han impedido un control eficaz de la corrupción como resultado de la persistencia de altos índices de impunidad.

Denuncia, investigación y sanción de faltas administrativas

La base de cualquier sistema eficaz de control de la corrupción se encuentra en la denuncia. Como señalan Arellano y Hernández, la denuncia es un mecanismo que tiene la capacidad de evidenciar actos de corrupción, de propiciar el inicio de investigaciones que deriven en sanciones y de alterar el patrón de relaciones entre actores coludidos en actos de esta naturaleza. La existencia de esquemas eficaces de quejas y denuncias no sólo proporciona a las autoridades de indicios sobre posibles faltas cometidas, sino que también permite a las instituciones identificar tendencias que permitan anticipar riesgos (esto es, inteligencia).³²

La evidencia recopilada permite reconocer que en México persiste un muy bajo nivel de presentación de quejas y denuncias relacionadas con la ocurrencia de actos de corrupción. Con base en información del INEGI, se identificó que durante 2016 se presentaron a escala nacional poco más de 144 mil quejas o denuncias por actos de corrupción. De ellas, la mitad se presentaron ante autoridades estatales, mientras que una de cada cinco se realizó ante una instancia municipal.³³

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



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

*** Cabe hacer mención que solamente 637 gobiernos municipales (alrededor de 26% del total) reportaron quejas o denuncias para este, por lo que el dato para este nivel de gobierno pudiera estar subrepresentado.

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

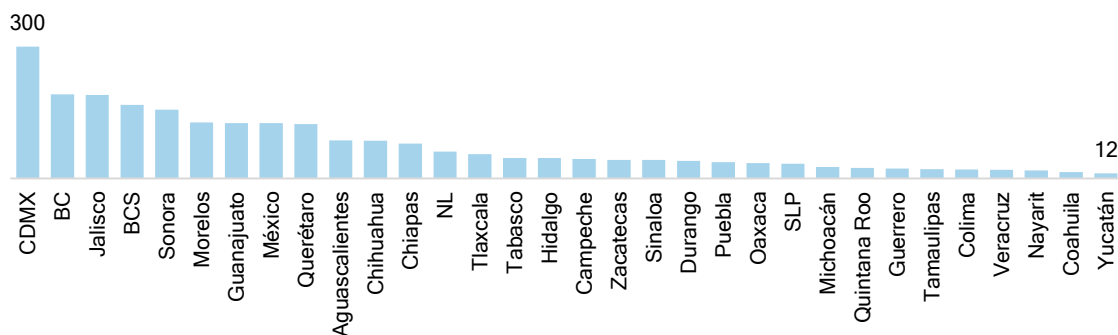
Aunado a lo anterior, la evidencia muestra la existencia de una amplia divergencia entre entidades federativas en lo que respecta a la presentación de quejas o denuncias por actos de corrupción. A partir de información de los censos de gobierno estatal y municipal del

³² David Arellano y Jesús Hernández, *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*, Auditoría Superior de la Federación, 2016, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc_14.pdf

³³ Cabe mencionar que solamente 637 municipios (alrededor de 26% del total) reportaron en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 información sobre quejas presentadas, por lo que la cifra en este ámbito de gobierno puede estar subestimada

INEGI, es posible estimar que las entidades federativas en donde se presentaron el mayor número de denuncias por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes en el año 2016 fueron la Ciudad de México (300), Baja California (192) y Jalisco (190). En contraste, Nayarit (18), Coahuila (14) y Yucatán (12) son las entidades federativas en donde se observan los niveles más bajos de denuncia.

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



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

Los bajos niveles de denuncia de actos de corrupción y las divergencias regionales pueden explicarse por múltiples razones, entre las que destacan:

- Las dificultades que enfrentan los ciudadanos para presentar quejas: de acuerdo con información del INEGI, para el año 2016 solamente cuatro de cada diez quejas se presentaron a través de sistemas en línea o digitales (sistemas dedicados, páginas web o correo electrónico) en las entidades federativas. Las denuncias restantes se presentaron a través de medios presenciales, telefónicos u otros no especificados que pudieran imponer barreras para la denuncia (traslados, costos adicionales, etcétera).
- Entre las barreras a la denuncia presencial se encuentra la carencia de esquemas eficaces de protección y anonimato de los denunciantes. Como se menciona en el *Informe final para México de la ronda 5 del MESICIC*, México carece de un marco normativo y de procedimientos adecuados que protejan efectivamente a servidores públicos y ciudadanos que denuncian actos de corrupción.³⁴ Con esto, y ante el miedo a posibles represalias, las posibilidades de fomentar una cultura amplia de denuncia disminuyen. De igual manera, el *Estudio de la Integridad en México* de la OCDE revela que, al menos en el ámbito federal, los servidores públicos manifiestan tener poca confianza en los órganos internos de control -sobre todo ante la amenaza de represalias- lo cual inhibe la presentación de denuncias desde el interior de las organizaciones públicas.³⁵

³⁴ Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, *Informe final: México*, 2016, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_inf_mex_sp.pdf

³⁵ Para más información sobre la protección a denunciantes en México, véase el *Capítulo 5. Protección de denunciantes en México: garantizar canales seguros y protección para denunciar la corrupción* del *Estudio de la OCDE sobre la integridad en México*, 2017, disponible en: <http://www.oecd.org/publications/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-mexico-9789264280687-es.htm>

- De igual forma, la evidencia parece indicar la existencia de un problema de recursos y capacidades -particularmente en las Unidades de Control Interno u homólogas- que impacta en las posibilidades de denunciar actos de corrupción. Si bien existe una ligera correlación positiva entre el número de denuncias presentadas y las tasas de prevalencia de actos de corrupción por entidad federativa; cifras del INEGI permiten reconocer también una correlación positiva entre el número de oficinas de control interno, el personal adscrito a ellas y el número de denuncias por cada 100 mil habitantes. Si a este hecho se considera que buena parte de las quejas se continúan realizando a través de mecanismos que requieren de una plantilla laboral dedicada a esta tarea (presencial, teléfono, buzones), el tema de las capacidades se torna crucial para asegurar la eficacia de los actuales sistemas de denuncia.

Ahora bien, tal y como destacan diversos estudios, la principal causa que parece explicar los bajos niveles de denuncia de actos de corrupción es la existencia de una percepción social generalizada de la inutilidad de este mecanismo para perseguir actos de corrupción. De acuerdo con la ENCIG cerca de 50% de la población en los años 2015 y 2017 considera que presentar una queja por actos de corrupción es una pérdida de tiempo.³⁶ Esta percepción pesimista con relación a la efectividad de la denuncia resulta preocupante si se considera que, al menos para el ámbito federal, entre tres y cuatro de cada diez sanciones administrativas impuestas provienen de este tipo de mecanismos.³⁷

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

³⁶ Esta cifra es consistente con las razones esgrimidas por la población por las cuales no denuncia delitos de los cuales fueron víctimas. De acuerdo con la *Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* 2016 del INEGI, 62% de las víctimas involucradas en algún delito reportó no haber denunciado debido a causas atribuibles a la autoridad, siendo las razones más frecuentes el hecho de que las víctimas consideran denunciar como una pérdida de tiempo.

³⁷ Luis Darío Ángeles González, *Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción*, Impunidad Cero, 2018, disponible en: <https://www.impunidadcer.org/articulo.php?id=61yt=responsabilidades-administrativas-en-el-sistema-nacional-anticorrupcion>

Tabla 9. Procedimientos de responsabilidad iniciados con respecto a las denuncias recibidas

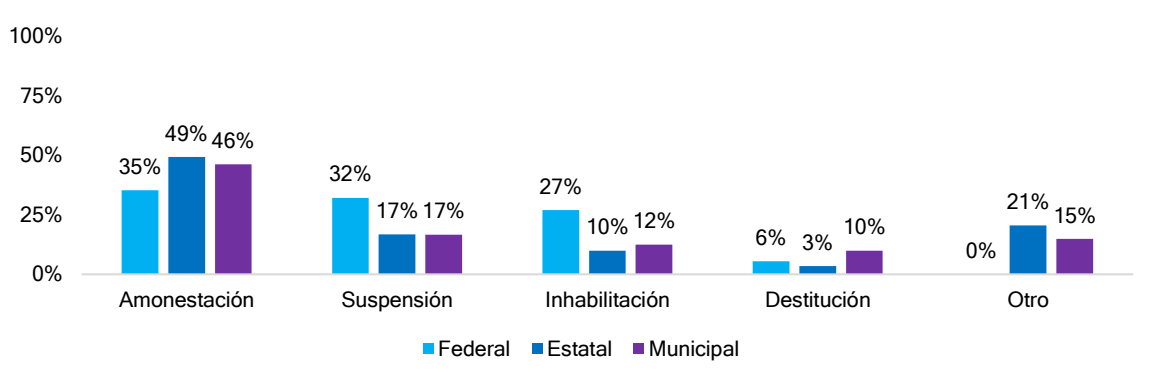
Ámbito	Año	Procedimientos de responsabilidad iniciados con respecto a las denuncias recibidas
Federal	2016	55.28%
Estatal	2017	28.82%
	2015	31.02%

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

La pérdida de eficacia de la denuncia tiende a hacerse más evidente si se analizan los resultados de los procesos de investigación de faltas administrativas que derivan en sanciones en los tres ámbitos de gobierno. Con base en la información recopilada, se identificó que durante 2016 se impusieron en los tres ámbitos de gobierno poco más de 34 mil sanciones administrativas, de las cuales 40% se impusieron en el ámbito estatal, 30% en el federal y el 30% restante en los municipios. En el agregado, ocho de cada diez fueron sanciones administrativas (amonestación, suspensión, inhabilitación, destitución u otra), y las restantes corresponden a sanciones económicas, de las cuales se desconoce el monto promedio.

Con respecto a las sanciones administrativas, la amonestación fue el tipo sanción empleada con mayor recurrencia en los tres ámbitos de gobierno. La evidencia también revela que en el ámbito federal la suspensión y la inhabilitación fueron sanciones administrativas frecuentemente impuestas, situación que no necesariamente se observa en los ámbitos estatal y municipal. Conviene advertir que este análisis no permite distinguir con precisión el tipo de sanciones impuestas en el 20% de los casos en el ámbito estatal y el 15% de los procedimientos municipales, ya fueron clasificados en la categoría de *otras sanciones*.

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

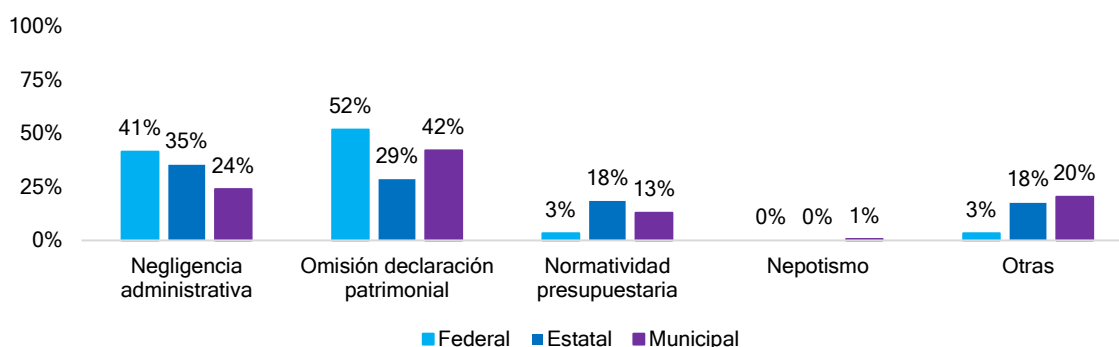


Fuentes: Censo Nacional de Gobierno 2017, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017

De igual forma, el análisis de los censos de gobierno no permite distinguir si las sanciones reportadas por las autoridades corresponden a sanciones firmes, o si se refiere a sanciones que aún pudieran estar sujetas a medios de impugnación. Esta indefinición no resulta trivial, ya que como muestran estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil en el ámbito federal, sólo alrededor de 40% de las sanciones impuestas por la SFP se mantuvieron firmes, mientras que el resto fueron revocadas en Tribunales o estaban sujetas a un proceso de impugnación.³⁸

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

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



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobierno 2017, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017*

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

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

³⁸ Luis Darío Ángeles González, *Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción*, Impunidad Cero. 2018.

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

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

Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciarios Estatales*, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/>

En este sentido, no resulta ajena la percepción social de que la denuncia es un medio ineficaz para controlar la corrupción. Hasta donde los datos oficiales permiten explorar, lo que se observa es la existencia de un sistema de investigación y sanción que, paradójicamente, tiene como una de sus fuentes principales de inteligencia la denuncia. Sin embargo, conforme se avanza a lo largo del proceso la denuncia pierde fuerza como mecanismo de control: un porcentaje relativamente bajo se traduce en procedimientos de investigación, y un número mucho menor en procedimientos de responsabilidad administrativa y sanciones. Aún peor, cuando alguna denuncia logra detectar una falta administrativa sancionable, es altamente probable que se aplique una sanción menor, en este caso una amonestación pública o privada.³⁹

Aunado a lo anterior, el presente análisis ofrece indicios sobre las capacidades limitadas de inteligencia e investigación de las instancias encargadas del control interno. Como pudo apreciarse, buena parte de la labor de inteligencia de estas instituciones se concentra en el análisis de los sistemas de evaluación patrimonial, en concreto a la presentación de la declaración correspondiente por parte de los servidores públicos. De igual manera, estas capacidades limitadas se hacen evidentes al observar que un alto porcentaje de las sanciones impuestas son amonestaciones, lo cual es indicador de una orientación de persecución de faltas no graves. Las capacidades limitadas de estas instituciones se hacen también evidentes al observar el muy bajo nivel de sanción a conductas graves, como el nepotismo, y el porcentaje muy bajo de casos que derivaron en destitución de los servidores públicos.

³⁹ En algunos procedimientos de responsabilidad administrativa en el ámbito federal, el problema se encuentra en que las sanciones no corresponden al tipo de infracción cometida. Como ejemplo, en el *Diagnóstico sobre Procedimientos iniciados por los Órganos Internos de Control para investigar y sancionar Conflictos de Interés, abril 2002 - julio 2016*, elaborado por la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la SFP, se identificó que las faltas graves asociadas al conflicto de interés se han sancionado con amonestaciones públicas o privadas. Para mayor referencia, véase: Secretaría de la Función Pública, *Diagnóstico sobre Procedimientos iniciados por los Órganos Internos de Control para investigar y sancionar Conflictos de Interés*, 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/199663/Diagnostico_CI_9mar17.pdf

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

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

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

Fuentes: Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Censo Nacional de Gobierno 2017*; *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018, 2017 y 2016*; *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017*

En relación con estos resultados, es necesario mencionar que no se cuenta con información suficiente que permita conocer con precisión el bajo nivel de denuncia por parte de las instancias de control interno. Por ejemplo, la información oficial disponible no permite identificar por qué las autoridades se enfocan en investigaciones relacionadas con faltas no graves, además de que no es posible identificar problemas concretos de los procedimientos disciplinarios que limiten las capacidades de investigación y sanción. Al respecto, la generación de más y mejor información a escala nacional sobre estos procesos se torna crucial.

En este sentido, diversos estudios ofrecen algunas posibles hipótesis. Organismos internacionales como la OCDE señalan que, en el ámbito federal, el bajo número de sanciones relacionadas a conductas graves (como el abuso de autoridad o el soborno) pudiera explicarse a la imposibilidad de ser detectadas por las autoridades, lo cual abre un área importante de mejora con el desarrollo de mejor inteligencia. Sobre este punto, este mismo estudio destaca que a pesar de que México es líder en generación de datos abiertos, el uso y análisis de estos datos en temas como el control de la corrupción sigue siendo incipiente y localizada fundamentalmente a nivel federal. Sobre esta base, el uso y aprovechamiento de la información se convierte en un tema crítico que tiene el potencial de

fortalecer las capacidades de investigación y anticipación por parte de las autoridades en materia de faltas administrativas.⁴⁰

Por otro lado, el hecho de que el presupuesto de las Unidades de Control Interno esté determinado e influenciado por la institución a la cual supervisan y auditan, puede limitar las capacidades de función objetiva e independiente de estos órganos. En esta línea, en cuanto a los ámbitos estatal y municipal, las entidades fiscalizadoras, los auditores internos y contralores, también enfrentan retos en cuanto a su independencia, ya que estos son nombrados y pueden ser destituidos a criterios del gobernador (en el ámbito estatal) o del alcalde (en el ámbito municipal).

Procuración e impartición de justicia en materia de delitos de corrupción

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

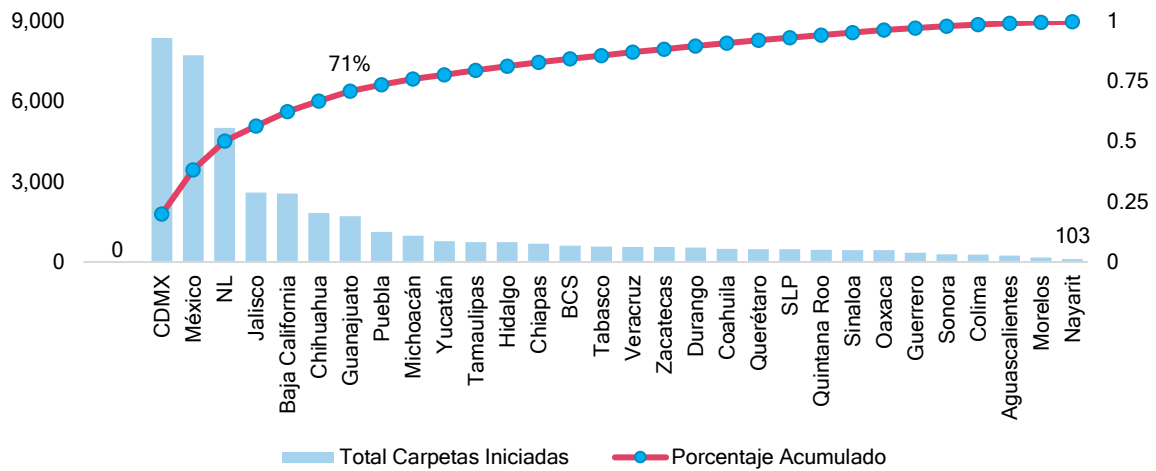
En este ámbito, los datos oficiales y las investigaciones revisadas solamente permiten analizar algunas problemáticas generales que persisten para garantizar un sistema de procuración e impartición de justicia expedito y apegado a derecho, ya que el análisis a detalle se dificulta dado que se cuenta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

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

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

⁴⁰ Para más información véase: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Capítulo 7. Hacer cumplir la integridad: fortaleciendo al régimen disciplinario administrativo de México para servidores públicos en Estudio de la OCDE sobre integridad en México*, 2017, disponible en: <http://www.oecd.org/publications/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-mexico-9789264280687-es.htm>

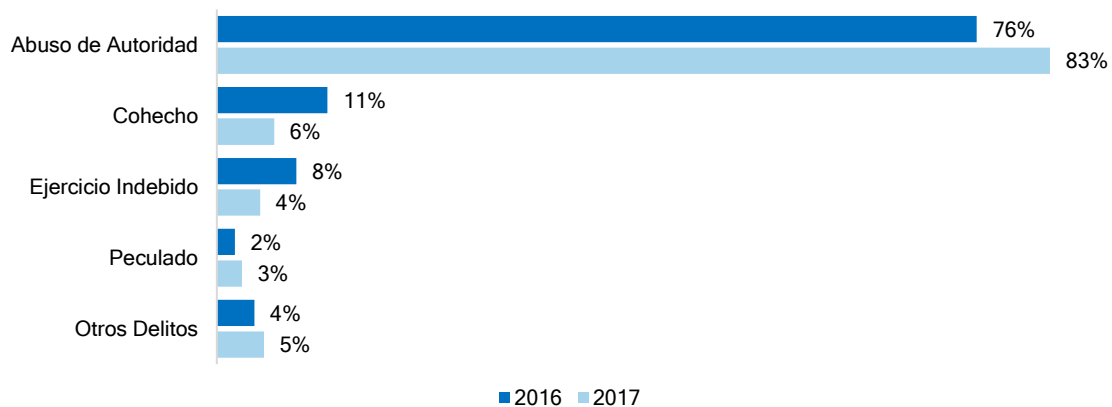
Gráfica 14. Carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos 2015-2017, por entidad federativa



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2016-2018, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpj/2018/>

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

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



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2016-2018, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpj/2018/>

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

mismos años, permanecieron pendientes de resolución poco más de 15 mil carpetas de investigación, esto es, 37% con respecto a las carpetas iniciadas en el periodo. Al cuadrar las cifras entre carpetas concluidas y pendientes, es posible estimar que el rezago total en la integración de carpetas de investigación relacionadas con presuntos delitos cometidos por servidores públicos, previo al año 2015, fue de cerca de 3 mil carpetas, esto es, alrededor de 6% con respecto a las averiguaciones iniciadas entre 2015 y 2017.

Al analizar los datos de averiguaciones concluidas y pendientes de resolución entre las 21 entidades federativas que reportaron información completa para el periodo 2015-2017, es posible reconocer importantes divergencias a nivel regional. En tres entidades federativas (Baja California, Chiapas y Tabasco) se identifica un escenario con altos porcentajes de conclusión de carpetas de investigación y bajos niveles de rezago. En dos entidades federativas, en cambio, (Campeche, Nayarit, Nuevo León y Tabasco) se observa el caso opuesto: porcentajes bajos de conclusión y altos niveles de rezagos. Finalmente, un tercer conjunto de entidades federativas (integrado por los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Hidalgo, Querétaro y Sinaloa) muestran altos porcentajes de conclusión de carpetas de investigación, pero también altos porcentajes de rezago. Con respecto a este último grupo de estados, destacan entidades como Aguascalientes, Baja California Sur, Durango y Sinaloa donde los porcentajes de rezago son superiores o iguales al total de las carpetas iniciadas durante el mismo periodo de medición.⁴¹

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

Entidad Federativa	Porcentaje de Conclusión	Porcentaje de Rezago
Aguascalientes	83.61%	323.53%
Baja California	90.05%	13.78%
BCS	71.64%	103.44%
Campeche	3.23%	46.77%
Chiapas	81.98%	24.52%
Chihuahua	92.71%	40.12%
Coahuila	198.79%	89.34%
CDMX	79.23%	20.77%
Durango	96.25%	100.19%
Hidalgo	198.51%	64.95%
Jalisco	77.83%	20.43%
México	62.06%	11.48%
Nayarit	6.80%	173.79%

⁴¹ Para mayor información sobre el desempeño del sistema penal en las entidades federativas, véase: Guillermo Zepeda Licona, *Índice de desempeño del sistema penal*, México Evalúa, 2010, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2010/11/10/indice-de-desempeno-del-sistema-penal/>

NL	35.83%	81.26%
Querétaro	69.94%	75.99%
Sinaloa	270.54%	100.00%
Tabasco	83.36%	6.83%
Tamaulipas	76.78%	23.22%
Tlaxcala	33.33%	66.67%
Veracruz	76.58%	23.42%
Zacatecas	69.53%	30.47%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2016-2018, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpj/2018/>

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

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

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

Carpetas/Año	2014	2015	Total
Carpetas Iniciadas	887	870	1,757
Carpetas Concluidas	1277	1074	2,351
Carpetas en Proceso	2663	2875	5,538

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

Aunado a los altos porcentajes de rezago observados en el ámbito federal, nuevamente algunos estudios sugieren un bajo interés por parte de las instancias federales de investigar

delitos de corrupción de alto impacto, como el lavado de dinero. Al respecto, el [*Informe de Evaluación Mutua para México sobre Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo*](#) del GAFI señala que, hasta hace relativamente poco tiempo, la PGR no consideraba la identificación e investigación del lavado de dinero dentro de sus prioridades.⁴² Este informe destaca problemas de intercambio de información entre dependencias para la investigación de este delito, la falta de acceso a la información y actualizada del sector privado sobre los beneficiarios finales, así como una falta de aplicación de medidas cautelares a disposición de las autoridades que permita atajar de forma efectiva esta clase de delitos.⁴³

En este orden de ideas, el informe también señala que la asistencia legal mutua que provee México para fortalecer la cooperación en materia de investigaciones de lavado de dinero se limita dada la ausencia de una base normativa para ciertas técnicas de investigación. Ahora bien, por otro lado, México tampoco solicita proactivamente mecanismos de asistencia legal mutua cuando hay necesidad de realizar investigaciones relacionadas con flujos financieros transnacionales. De acuerdo con el Informe de la GAFI, esto también socaba la efectividad y capacidad de investigación de este tipo de delitos.⁴⁴

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

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

⁴² Grupo de Acción Financiera, *Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo. México: Informe de evaluación mutua*, 2018, disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>.

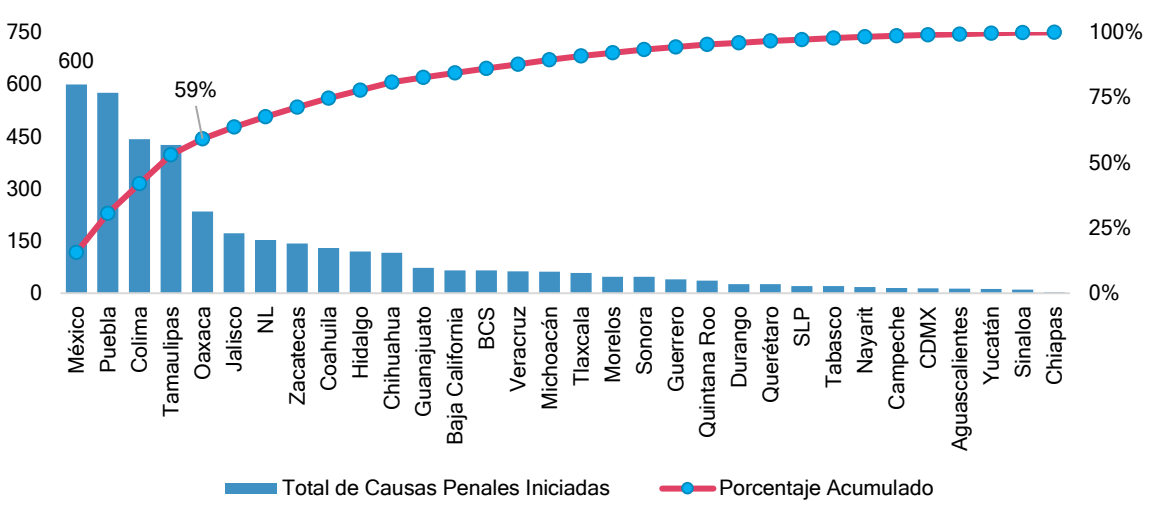
⁴³ Aunado a estas cifras, Marco Antonio Fernández y Edna Jaime en [*Léase si se quiere hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción*](#) que la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de Justicia de la PGR, ha tenido un pobre desempeño. Al respecto, señalan que entre los años 2012 y 2016, las consignaciones realizadas por esta Unidad en relación con los delitos asociadas a la corrupción son escasas. Como ejemplo, el máximo histórico de consignaciones realizadas por esta Unidad se llevó a cabo en el año 2015, con apenas 13 casos. En el caso de la extinción de dominio, las cifras también muestran un bajo desempeño de las autoridades competentes en la materia. Como ejemplo, para el año 2016 sólo 11 casos por extinción de dominio llegar al SAE, con recuperación de activos por 750 mil pesos. A

⁴⁴ De acuerdo con el Informe de la GAFI, la PGR no persigue casos de lavado de dinero internacional complejos. Como ejemplo, para el periodo de evaluación, se identificó que México realizó solamente una solicitud de asistencia legal mutua para asegurar bienes en el ámbito nacional. A su vez, un país indicó que sus autoridades habían experimentado dificultades con solicitudes de extracción relacionadas con el lavado de dinero presentadas a México.

corrupción fue de aproximadamente 13% (3,851 causas penales iniciadas frente a 29,241 carpetas concluidas por las instancias de procuración de justicia).

Al igual que en el ámbito de la procuración de justicia, el análisis de fuentes oficiales muestra una alta concentración de causas penales iniciadas en un número reducido de entidades federativas. De acuerdo con información de la CENIJE para el periodo 2015-2017, de las 3,851 causas penales iniciadas cerca del 60% se concentraron en 5 entidades federativas: México, Puebla, Colima, Tamaulipas y Oaxaca. En cambio, en los 5 estados en los que se iniciaron el menor número de causas penales contra servidores públicos (Ciudad de México, Aguascalientes, Yucatán, Sinaloa y Chiapas) se concentra solamente 1% del total. En el ámbito federal, y de acuerdo con información del CENIJE del INEGI, en el periodo 2015-2017 se iniciaron 3,424 causas penales contra servidores públicos por delitos de corrupción.

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



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal*, 2016-2018, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cniije/2018/>

Con respecto a los delitos imputados en las causas penales iniciadas en el año 2017, conviene destacar resultados diferenciados en los ámbitos federal y estatal. Mientras las instancias de procuración de justicia tendieron a distribuir las causas penales iniciadas en una variedad de delitos (fundamentalmente, peculado, ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad y cohecho); en el ámbito estatal casi tres cuartas partes de las causas penales iniciadas se orientaron a imputar delitos de ejercicio indebido del servicio público. Cabe resaltar que en el ámbito estatal fueron mínimas las causas penales iniciadas relacionadas con el delito de ejercicio abusivo de funciones y no se inició ninguna relacionada con el delito de tráfico de influencias.

Tabla 14. Delitos imputados en causas penales iniciadas en el ámbito federal y estatal, 2017

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

Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2016, Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal, 2016*, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnije/2018/>

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

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

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

Entidad Federativa	Porcentaje de Conclusión	Porcentaje de Rezago
Aguascalientes	7.69%	92.31%
BC	22.73%	157.58%
BCS	18.18%	139.39%
Campeche	33.33%	93.33%
Coahuila	85.71%	135.71%
Colima	33.33%	0.00%
Chiapas	92.24%	286.21%
CDMX	43.57%	57.79%
Durango	69.23%	161.54%
Guerrero	322.50%	555.00%
Hidalgo	99.17%	119.17%
Jalisco	70.93%	183.14%
México	45.50%	83.83%
Michoacán	6.45%	233.87%
Morelos	225.53%	46.81%
Nayarit	50.00%	194.44%
NL	58.17%	67.32%
Oaxaca	0.43%	160.00%
Puebla	7.29%	26.04%
Querétaro	134.62%	92.31%
Quintana Roo	27.78%	88.89%
SLP	0.00%	10.00%
Sinaloa	138.10%	28.57%
Sonora	74.47%	129.79%
Tabasco	76.19%	100.00%
Tamaulipas	0.94%	61.50%
Tlaxcala	120.69%	431.03%

Entidad Federativa	Porcentaje de Conclusión	Porcentaje de Rezago
Veracruz	53.97%	353.97%
Yucatán	33.33%	91.67%

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

En el ámbito federal se observan niveles de conclusión ligeramente mejores con respecto a las entidades federativas. De acuerdo con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal el INEGI, se reporta que durante el periodo 2015-2017 se iniciaron 3,424 causas penales contra servidores públicos por delitos de corrupción, de las que se concluyeron 3,223 (94% con respecto al total de causas iniciadas en el periodo). En cambio, para el mismo periodo se reportó la existencia 1,909 causas en proceso (55% con respecto al total de causas iniciadas en los mismos años). Al empatar ambas cifras, es posible estimar que el nivel de rezago total de casos previos al año 2015 fue de alrededor de 1,700 (alrededor de 50% del total de causas iniciadas en el periodo).

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

Causas/Año	2015	2016	2017	Total
Causas Iniciadas	1,301	1,284	839	3,424
Causas Concluidas	1,147	1,212	864	3,223
Causas en Proceso	478	542	889	1,909

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

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

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

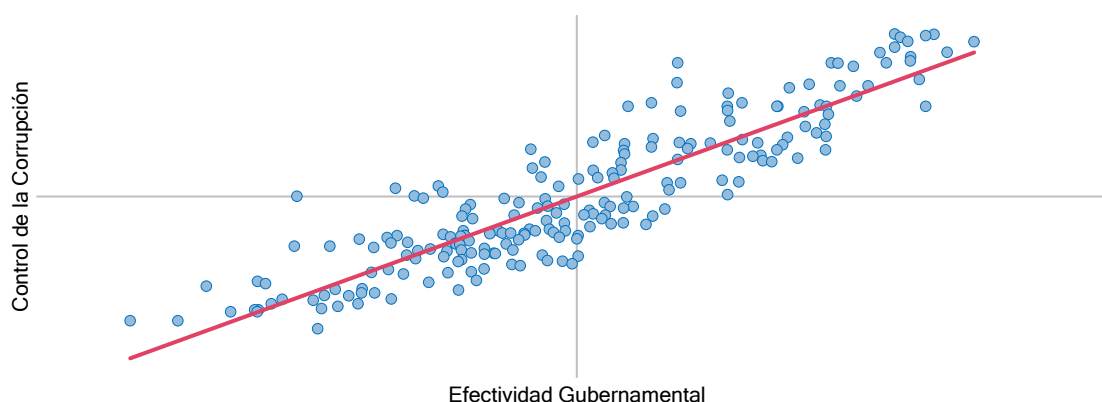
Arbitrariedad

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

Con respecto a este punto, los indicadores mundiales de gobernanza del BM confirman - con base en información del año 2017 para 209 naciones- la existencia de una correlación positiva entre las mediciones de efectividad gubernamental y las de control de la corrupción. Esta relación puede apuntar hacia dos posibles explicaciones. En primer lugar, que la existencia de gobiernos efectivos, profesionales e imparciales incide positivamente en el control de la corrupción, al generar condiciones que reducen la ocurrencia de este tipo de hechos; además de que incrementan las posibilidades que las decisiones tomadas desde el gobierno se finquen en un criterio de universalidad.

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

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



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

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

Profesionalización e integridad en el servicio público

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

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

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

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

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

Distribución Porcentual						
Federal	2016	71.24%	20.28%	8.47%	0.00%	100%
Estatad	2016	73.60%	15.88%	8.77%	1.75%	100%
Municipal	2016	34.25%	46.65%	14.35%	4.75%	100%
Total	2016	64.80%	23.57%	9.82%	1.81%	100%

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

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

Al respecto, un análisis realizado por la RRC muestra que solamente 7 entidades federativas en el país cuentan con una Ley de Servicio Profesional de Carrera o similar (de las cuales no sabemos con presiones cuántas se aplican de manera sistemática), mientras que los 25 estados restantes establecen ciertas consideraciones genéricas de profesionalización en reglamentos administrativos. Este dato muestra el bajo interés que ha persistido en el ámbito estatal de modificar esquemas discrecionales -y en muchas ocasiones arbitrarios- de nombramiento, promoción y remoción de servidores públicos de confianza.⁴⁵

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

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

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

⁴⁵ Red por Rendición de Cuentas, *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*, 2018, disponible en: http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf

La carencia de legislaciones homogéneas en materia de profesionalización en el ámbito estatal -o su poca aplicación- ha provocado la conformación de estructuras burocráticas poco profesionales, débilmente integradas y, en muchas ocasiones, insuficientes o escasamente planeadas. Al respecto, el estudio *Profesionalización de la función pública en los estados de México* del Banco Interamericano de Desarrollo (BIC) da cuenta de la situación que guardaba el desarrollo de los servicios civiles en 10 entidades federativas durante el año 2016, con base en 5 criterios: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora.⁴⁶

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

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

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

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

1. Se reconoce la inexistencia de políticas de recursos humanos adecuadas en el ámbito estatal que permitan definir con precisión, y con mirada de largo plazo, las necesidades

⁴⁶ Mario Sanginés y Luciano Strazza, *Profesionalización de la función pública en los estados de México*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7622/Profesionalizacion-de-la-funcion-publica-en-los-estados-de-Mexico.pdf?sequence=1>

de personal de acuerdo con las responsabilidades de las instituciones y alineada a la planeación estratégica de los gobiernos (planes estatales y sectoriales). Esta falta de planeación en materia de recursos humanos provoca crecimientos inexplicables en las estructuras burocráticas locales.

2. Se identifica también la carencia de información e inteligencia mínima para la toma de decisiones relacionada con la dinámica de los recursos humanos en las administraciones públicas. Como se detalla, el nivel de desarrollo informacional de los gobiernos estatales en este tema suele centrarse en temas básicos (como nómina o control de gestión) que se alojan en plataformas incompatibles y poco actualizadas.
3. A pesar de la existencia de manuales y perfiles de puestos en todas las entidades federativas analizadas, se destaca la existencia de brechas de calidad, detalle y actualización entre ellas. De acuerdo con el análisis, se reconoce que una constante a nivel estatal es encontrar manuales de organización y perfiles de puestos que no reflejan con fidelidad la estructura real de las dependencias que integran las administraciones públicas estatales.
4. Se destaca la carencia de esquemas adecuados de evaluación del desempeño de los servidores públicos en las entidades federativas analizadas. Más que centrarse en aspectos relacionados con la eficiencia y la productividad del trabajo burocrático, las evaluaciones a servidores públicos suelen centrarse en aspectos formales de cumplimiento normativo, que impide conocer el logro real de resultados.
5. Finalmente, y aunque se reconoce que es el elemento más desarrollado en los servicios civiles de las entidades federativas, se reconoce la inexistencia de políticas de capacitación en el servicio público, alienadas a la planeación o a programas estructurados de desarrollo profesional. Al respecto, el estudio reconoce la necesidad de vincular la capacitación con políticas de recursos humanos comprensivas que permitan asociar, desde la planeación, brechas y necesidades de formación con los objetivos concretos de las políticas de recursos humanos.⁴⁷

En el ámbito federal, se observa, dada la información disponible, un mayor nivel de desarrollo de los esquemas de profesionalización basados en el mérito, distribuidos en múltiples sistemas dentro de la administración pública federal, los poderes legislativo y judicial, los órganos autónomos y los tribunales administrativos.⁴⁸ A pesar de esto, el análisis de la información disponible permite identificar importantes barreras que estos sistemas de carrera enfrentan tanto a nivel de cobertura como de eficacia de los esquemas de reclutamiento meritocrático.

⁴⁷ En consonancia con estas recomendaciones, y de acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017 del INEGI, al cierre del año 2016 las administraciones públicas estatales registraron 2,210 instituciones. A pesar de la gran cantidad de dependencias y de personal adscrito a ellas, la profesionalización de la función pública aún no ha cobrado la importancia suficiente dentro de los planes y programas de desarrollo institucional. Los mecanismos más utilizados por las instituciones con respecto a este tema se centran en el desarrollo de programas de capacitación (53%) y los procedimientos para el reclutamiento, selección e inducción de personal (35%). Sin embargo, pocas son las instituciones que tienen algún mecanismo para la evaluación del desempeño del personal (22%), y aún menos aquellas que reportan la existencia de algún tipo de servicio civil de carrera (5%).

⁴⁸ De acuerdo con un análisis realizado por la RRC se identificó que en el ámbito federal existen 28 esquemas de servicio profesional de carrera, aplicables a distintos tipos de instituciones y personal.

Con base en la [Evaluación Número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”](#) realizado por la ASF en el año 2012, es posible realizar un análisis general de la situación que guardan los distintos servicios de carrera en el ámbito federal. Dicho análisis permite observar que de los poco más de 1.8 millones de plazas existentes en el orden federal, sólo 133 mil (esto es, alrededor de 7%) fueron susceptibles de ser incorporadas a alguno de los sistemas de carrera. De ellas, solamente 107 mil plazas (81% de las plazas susceptibles; y 6% del total) se adscribieron formalmente a alguno de los servicios profesionales de carrera.

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

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

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

En el ámbito del ejecutivo federal es posible apreciar que, salvo algunas excepciones, los esquemas de reclutamiento basados en el mérito tienden a enfocarse en mandos medios (jefe de departamento, subdirector y director). Con independencia de que personal operativo suele escapar de esta clase de sistemas, se reconoce también una importante brecha para la incorporación de mandos superiores. Como puede apreciarse en la siguiente tabla, de los poco más de 3,100 mandos superiores reportados en el ejecutivo federal, sólo 37% fueron susceptibles de ser incorporados al servicio profesional de carrera para el año 2012, y sólo 15% (esto es, 479) se incorporaron efectivamente a alguno de estos sistemas. Conviene advertir que más del 90% de los mandos superiores adscritos a algún esquema de profesionalización en el ejecutivo federal lo hicieron en Sistema Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (262), en el Servicio Exterior Mexicano (93) o en el Servicio Profesional de Carrera Policial (94).

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

		Plazas Totales	Susceptibles SPC	Porcentaje respecto total	Adscritas SPC	Porcentaje respecto susceptibles	Porcentaje respecto plazas totales
Total	Total	1,725,549	105,799	6%	82,051	78%	5%
	1. Superior	3,134	1,154	37%	479	42%	15%
	2. Medio	95,936	52,276	54%	34,448	66%	36%
	3. Operativos	1,626,479	52,369	3%	38,124	73%	2%
SPC-APF	Total	367,799	42,085	11%	29,767	71%	8%
	1. Superior	1,014	747	74%	262	35%	26%
	2. Medio	27,873	27,805	100%	19,672	71%	71%
	3. Operativos	338,912	13,533	4%	9,833	73%	3%
SEM-SRE	Total	3,807	1,430	38%	1,133	79%	30%
	1. Superior	214	144	67%	93	65%	43%
	2. Medio	1,555	968	62%	835	86%	54%
	3. Operativos	2,038	318	16%	205	64%	10%
SFC-SAT	Total	35,071	0	0%	1,580	n.a.	5%
	1. Superior	177	0	0%	0	n.a.	0%
	2. Medio	7,987	0	0%	672	n.a.	8%
	3. Operativos	26,907	0	0%	908	n.a.	3%
SCPJF-PGR	Total	25,958	10,965	42%	6,728	61%	26%
	1. Superior	198	21	11%	5	24%	3%
	2. Medio	5,055	120	2%	53	44%	1%
	3. Operativos	20,715	10,824	52%	6,670	62%	32%
SPCP-PF	Total	40,744	40,744	100%	37,979	93%	93%

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

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

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

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

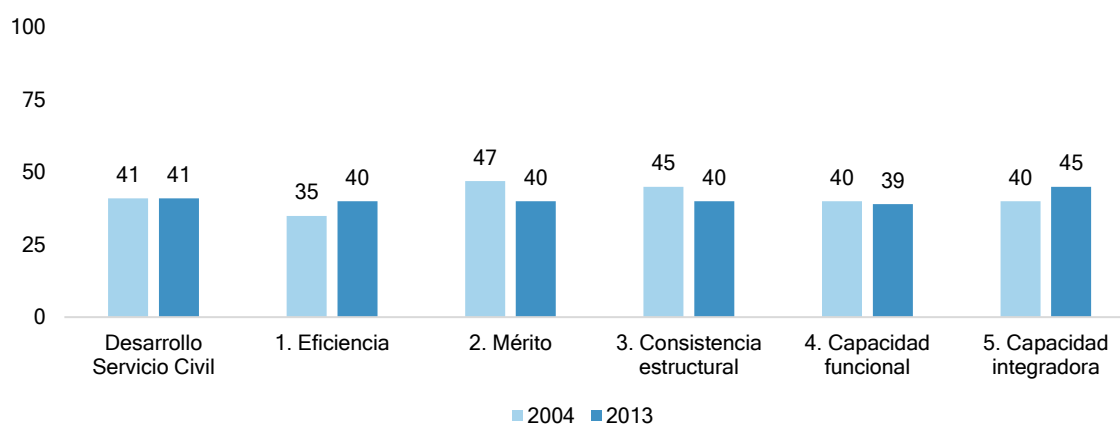
Tabla 22. Balance de concursos de ingreso en el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, 2012-2017

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

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

Dada la situación hasta aquí relatada con respecto a los sistemas de profesionalización con base en el mérito en el ámbito federal, no extraña reconocer las calificaciones deficientes otorgadas al SPC-APF en el estudio *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México* del BID. En dicho estudio se ofrece una comparación del desempeño del SPC-APF tanto en el año 2004 como en el año 2013. En ambas mediciones, el servicio de carrera obtuvo una calificación reprobatoria de 41 puntos (en una escala entre cero y cien). En la comparación entre ambos periodos se reconocen mejoras significativas en los criterios de eficiencia y de capacidad integradora del sistema; aunque también se identifican retrocesos importantes en los criterios de mérito y consistencia estructural.

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



Fuente: Luciano Strazza, *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México*, Banco Interamericana de Desarrollo, 2014, disponible en:

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6620/ICS%20TN%20Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20%20Am%C3%A9rica%20Latina-M%C3%A9xico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

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

1. Al igual que en las entidades federativas, se reconoce la necesidad de desarrollar políticas y modelos de gestión de recursos humanos con visión de mediano plazo; y vinculadas con la planeación nacional y los ciclos presupuestarios.
2. En sintonía con lo comentado un poco más arriba, se alerta sobre el uso excesivo de la regla de excepción para la contratación temporal de servidores públicos (artículo 34 de la LFSPC).
3. Se reconoce también cierta pérdida de capacidad directiva en la conducción de la estrategia de profesionalización, sobre todo a raíz de una reforma realizada a finales de la década del año 2000 que redujo la capacidad rectora del sistema a la SFP.
4. Asimismo, se insiste sobre la necesidad de fortalecer las estrategias desarrolladas en todos los subsistemas que integran el SPC-APF, y no sólo en el de ingreso. Como destacan los autores, en el caso de este servicio civil resulta crucial profundizar las estrategias de evaluación del desempeño de los servidores públicos, así como las acciones realizadas en el subsistema de desarrollo profesional.
5. Por último, y aunque el mismo documento reconoce la dificultad de emprender un cambio de este tipo, se sugiere desarrollar acciones que -de manera gradual- incorporen elementos de profesionalización en el segmento de empleados de base.

De igual forma, las distorsiones que se pueden generar en los sistemas de carrera como resultado del uso sistemático de excepciones puede generar resultados perversos,

generando así riesgos de corrupción. Al respecto, y como destaca el estudio [El déficit meritocrático, Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación](#) de Julio Ríos Figueroa y MCCI, se reconoce cómo debilidades institucionales y de operación del sistema de carrera judicial (y que se relacionan con aspectos de cobertura y competencia limitada para el ingreso) han generado incentivos perversos al interior del Poder Judicial, que han propiciado la ocupación de plazas, en principio de carrera, por amigos y familiares de funcionarios que ya forman parte de la institución. Con lo anterior, e incluso en escenarios en donde formalmente operan servicios de carrera, su implementación puede resultar ineficaz e incluso contraproducente en el control de la corrupción.⁴⁹

Dados las problemáticas que se enfrentan en nuestro país en materia de profesionalización del servicio público, no extraña observar también las dificultades institucionales para incorporar valores de integridad en las administraciones públicas que permitan prevenir y disuadir hechos de corrupción, como el conflicto de interés. Al respecto, el [Reporte de Integridad Global 2011](#) de *Global Integrity*, México obtiene una calificación reprobatoria (59 puntos de 100 posibles) en lo que respecta a la existencia de controles y salvaguardas para evitar el conflicto de interés. Al respecto, esta publicación reconoce ciertos avances en el ámbito del ejecutivo federal (62 puntos de 100 posibles), aunque destaca los retos que se enfrentan en los poderes legislativo (52 puntos) y judicial (46).

En un orden similar de ideas, el [Estudio de la OCDE sobre integridad en México](#) reconoce la necesidad, como parte de un conjunto integrado y alineado de políticas anticorrupción, de adecuar los esquemas existentes de promoción de la integridad en las instituciones públicas -particularmente, en el ámbito federal-, promoviendo un cambio del actual modelo sancionatorio a otro que promueva la socialización de valores asociados con la integridad en el servicio público desde un enfoque preventivo.⁵⁰

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

En este sentido, una de las herramientas que ha sido de suma utilidad para la promoción de acciones de integridad en las instituciones de la APF son los CEPCI, conformados por miembros de las mismas instituciones públicas. A pesar de que se encuentran instalados en la mayor parte de las dependencias y entidades, el estudio de la OCDE ya citado menciona que las tareas que se realizan en el Comité son adicionales al cargo, empleo o comisión de los servidores públicos. De ello, las capacidades técnicas y de conocimiento relacionadas con las políticas de integridad terminan siendo insuficientes. De ello, la OCDE justamente recomienda dedicar los recursos y las capacidades necesarias para implementar efectivamente las políticas de integridad. Ello incluye, como ejemplo, personal permanente y totalmente capacitado para llevar a cabo las acciones necesarias en materia de prevención de la corrupción y promoción de la integridad pública.

⁴⁹ Julio Ríos Figueroa, *El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2018, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1gZcaQPIDQDLjSXjLIS9rRbpy-R4dAIR/view>

⁵⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre integridad en México. Aspectos Clave*, 2017, disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>

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

Dado el diagnóstico aquí esbozado, resultaría impreciso centrar la atención solamente en uno de estos elementos ya que, como la evidencia permite mostrar, persisten en nuestro país rezagos muy importantes que impiden la construcción de administraciones públicas coherentes, profesionales e íntegras, lo cual incrementa significativamente los riesgos de corrupción.

Procesos institucionales: planeación, presupuesto y ejercicio del gasto público

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

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

Como destaca la RRC en el documento ya citado, el manejo del presupuesto en México (esto es, su integración y su ejercicio) en los tres ámbitos de gobierno suele realizarse en un ambiente de poca claridad y discrecionalidad. De acuerdo con este colectivo, si bien se han realizado importantes reformas en la materia en los últimos años, los avances que se han logrado a la fecha son mínimos.⁵¹

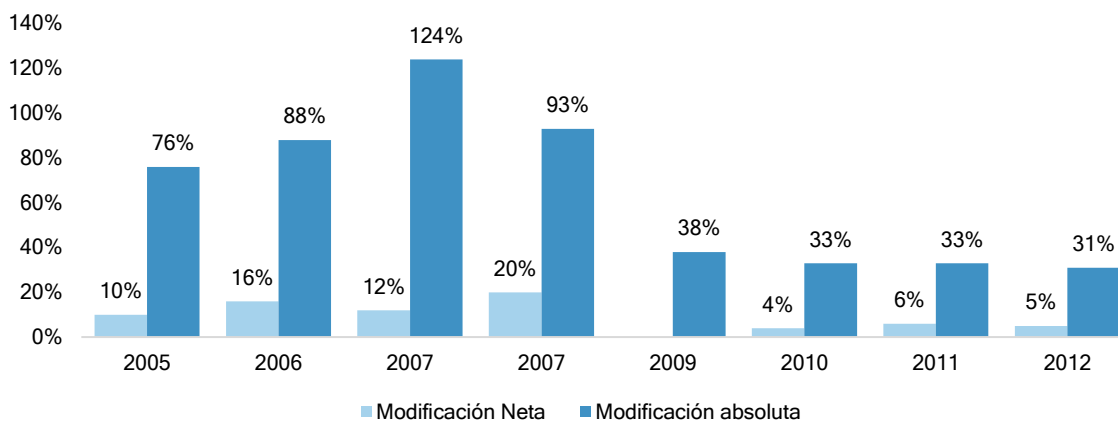
Una primera área de riesgo que debe tomarse en consideración se encuentra en el proceso de integración, aprobación y modificación del presupuesto. Al respecto, conviene destacar el estudio [*Descifrando la caja negra del gasto*](#) de México Evalúa. En dicha investigación se

⁵¹ Red de Rendición de Cuentas, *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*, 2018, disponible en: http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf

reconocen una serie de prácticas poco claras y discrecionales con respecto al manejo presupuestal en el ámbito federal durante el periodo 2005-2015, entre las que destacan.⁵²

1. Un ejercicio anual de recursos presupuestales mayor, en alrededor de 8% ó 260 mil millones de pesos promedio, con respecto al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.
2. Modificaciones presupuestales absolutas (que suman las ampliaciones y recortes totales aplicados en diversos ramos) que ascendieron en promedio a 600 mil millones de pesos anuales.
3. Prácticas sistemáticas de adecuaciones durante el ejercicio presupuestal en diversos ramos y dependencias, sin que existan justificaciones claras de necesidad o desempeño. Al respecto, destacan los ramos de Aportaciones de la Seguridad Social, y Previsiones Salariales y Económicas como las áreas del gobierno en donde se realizaron las mayores adecuaciones.⁵³
4. Durante el periodo de estudio, se identifica también la existencia sistemática de ingresos excedentes, o extraordinarios, que durante el periodo de estudio significaron alrededor de 8% de los ingresos totales estimados.
5. Relacionado con el punto anterior, esta investigación identifica que no existe claridad y transparencia con respecto al destino que tuvieron los ingresos excedentes, más allá de que su asignación no implicó un proceso de discusión y aprobación legislativa.

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



Fuente: México Evalúa, *Descifrando la caja negra del gasto*, México Evalúa, 014, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA-CAJANEGRA-VF.pdf>

⁵² Mariana Campos, *Descifrando la caja negra del gasto*, México Evalúa, 2014, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA-CAJANEGRA-VF.pdf>

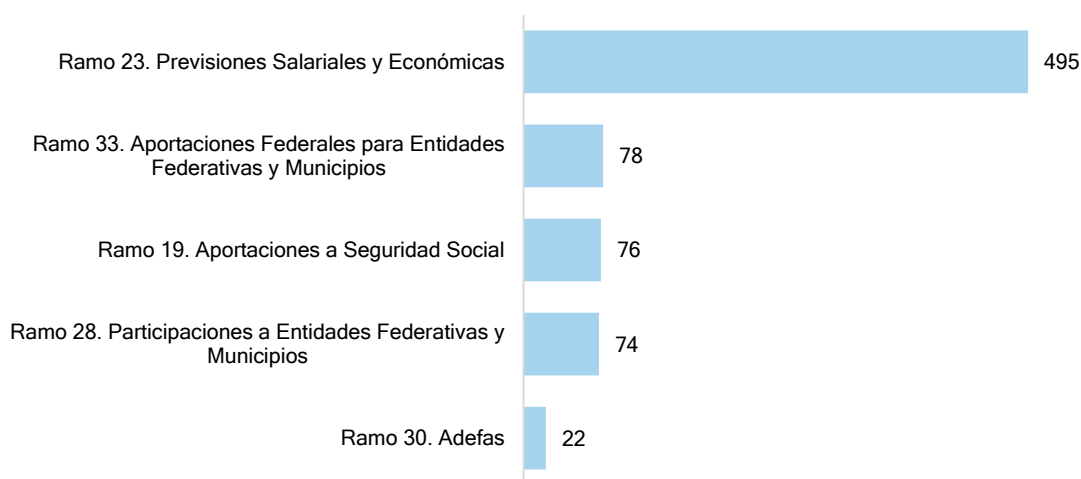
⁵³ Al respecto, en la misma investigación de México Evalúa también se señala que los recursos se asignan fuera de la discusión entre Poderes; se asignan a proyectos que todavía no han sido diseñados, y a su vez, se asignan a programas sin tomar en cuenta los resultados y proyectos ya existentes

Como resultado de este trabajo, los investigadores de México Evalúa reconocen la necesidad de ordenar, y de brindar mayor transparencia y rendición de cuentas a un proceso de integración y ejercicio presupuestal en el ámbito federal que, dada la evidencia disponible, parece ocurrir en un ambiente de ambigüedad y opacidad.⁵⁴

De igual manera, el estudio *Arquitectura del Ramo 23* de la misma organización se analizan los importantes riesgos de opacidad y arbitrariedad que pueden existir durante el ejercicio del gasto federal a través del Ramo General 23 “Previsiones Salariales y Económicas.” De acuerdo con los autores de este estudio, el riesgo de arbitrariedad en el ejercicio del gasto es particularmente sensible en este ámbito ya que, a diferencia de otros Ramos como el 33, su ejercicio y modificación no se encuentra regulado por ninguna legislación. Como consecuencia de esto, se argumenta, la autoridad cuenta con amplios márgenes de discrecionalidad para su distribución y ejercicio.⁵⁵

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

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



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

De hecho, en esta investigación se destaca que cerca del 80% del sobregasto observado en esta partida -que en el periodo 2013-2017 ascendió a 495 mil millones de pesos- se ejerció a través de tres programas de subsidios a entidades federativas y municipio: el

⁵⁴ Para más información acerca de la discrecionalidad en el proceso de la planeación y ejecución del presupuesto, véase: Luis Carlos Ugalde, *La negociación política del presupuesto 1997-2018*, 2018, disponible en: <http://www.integralia.com.mx/content/publicaciones/050/libro%20NPP.pdf>

⁵⁵ Mariana Campos, Alejandro García y Liliana Ruiz, *Arquitectura del Ramo 23*, México Evalúa, 2018, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/02/27/arquitectura-del-ramo-23/>

Fondo para el Fortalecimiento Financiero y Programas Regionales y Contingencias Económicas. La falta de reglas de operación (o de criterios administrativos mínimos) que permitan evaluar la lógica de distribución de recursos genera suspicacias con respecto a la posibilidad del uso arbitrario y político de estos recursos. Aunado a este hecho, en este trabajo se alerta sobre el ejercicio irregular de los recursos transferidos a través de este Ramo a las entidades federativas ya que, de acuerdo con estimaciones realizadas a partir de las Cuentas Públicas para los 2012 a 2016, del total de transferencias realizadas por esta vía no se logró comprobar el uso de alrededor de 6 mil millones de pesos, además de que se estimó un posible daño al erario de cerca de 8 mil millones de pesos adicionales.

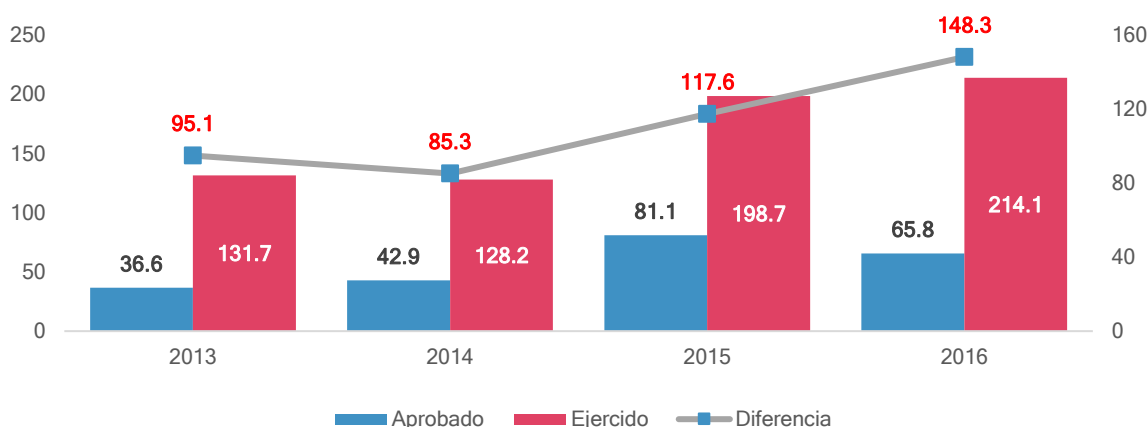
Sobre esta base, y al igual que el análisis general del proceso presupuestario, los autores de esta investigación reconocen la urgente necesidad de generar criterios y procedimientos claros, transparentes, entendibles y alienados a una lógica de planeación que justifiquen la distribución de esta clase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

En un orden similar de ideas, el estudio [*Fideicomisos en México: el arte de desaparecer dinero público*](#) de Fundar realiza un análisis detallado del funcionamiento de los fideicomisos públicos en nuestro país, y reconoce que esta clase de mecanismos funcionan bajo esquemas de alta opacidad y discrecionalidad. De acuerdo con esta investigación, de los 374 fideicomisos registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que administran recursos que ascienden a alrededor de 835 mil millones de pesos:⁵⁶

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

⁵⁶ Fundar. Centro de Investigación y Análisis, *Fideicomisos en México: el arte de desaparecer dinero público*, 2018, disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/FideicomisosEnMexico.pdf>

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



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

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

Esta situación de ambigüedad y riesgos de arbitrariedad también parecen verse reflejados en el ámbito de la planeación y la ejecución de programas públicos en el ámbito federal. Con respecto a este tema, destaca el [Índice del Desempeño de los Programas Públicos](#) elaborado por Gestión Social y Cooperación (GESOC). Dicho instrumento tiene como propósito fundamental, desde su creación en el año 2012, de valorar y comunicar el desempeño de los programas sociales federales, desde tres dimensiones básicas: calidad de diseño del programa, capacidad mostrada por el programa para cumplir sus metas y nivel de cobertura de la población potencialmente beneficiaria. Con base en estos criterios, los investigadores de GESOC clasifican los programas sociales federales en 6 categorías, que van desde programas que muestran niveles óptimos de desempeño, hasta aquéllos de los cuales⁵⁷ no se puede conocer información mínima sobre cobertura y cumplimiento de meta.

Los principales resultados que se han generado producto del desarrollo de esta herramienta durante los últimos años son los siguientes:

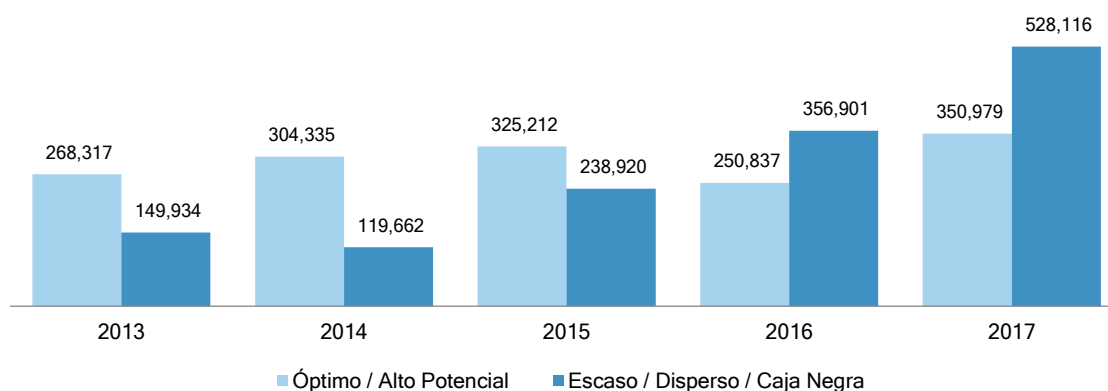
1. Anualmente, sólo un porcentaje relativamente pequeño de programas -que oscila entre el 5% y el 10% del universo observado- presenta un nivel de desempeño óptimo, esto es, revelan un diseño adecuado, un cumplimiento de metas oportuno y una atención suficiente de su población potencial.
2. En contraste, un alto porcentaje de los programas analizados -que anualmente ronda entre 60% y 75% del total- se clasifican como programas con desempeño escaso, con

⁵⁷ Gestión Social y Cooperación, A.C. *Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales*, 2018, disponible en: <http://www.indep.gesoc.org.mx/calificacion>

una estrategia de intervención dispersa o, en el peor de los escenarios, sin información que permita valorar de forma adecuada su diseño y desempeño.

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

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



Fuente: Actualizada con base en Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, *El fracaso. Reporte especial sobre los resultados del gobierno de México frente al hambre y la pobreza*, 2018, disponible en: <http://www.cohesionsocial.mx/objetivos-y-causas/frente-a-pobreza-y-desigualdad/nuestras-propuestas/el-fracaso>

En un orden similar de ideas, el estudio *Hacia una Política Social Integral* elaborado por el CIDE, Acción Ciudadana frente a la Pobreza y OXFAM revela la muy alta fragmentación de la política social en México, la cual se encuentra integrada por una gran cantidad de programas públicos (sólo en el ámbito federal, este estudio contabiliza 150) débilmente integrados entre sí, en muchas ocasiones con objetivos, esquemas de intervención y poblaciones objetivo empalmados. Aunado a lo anterior, esta investigación revela importantes debilidades de los procesos de planeación y ejecución de la política social ya que, a pesar de la gran cantidad de programas en operación, no se logra atender con efectividad a toda la población objetivo. Naturalmente, esta debilidad de los programas sociales a nivel de diseño y ejecución general, pueden generar posteriormente riesgos de arbitrariedad al momento de operarse.⁵⁸

La opacidad y ambigüedad de procesos institucionales clave en materia presupuestal y de planeación puede observarse también en el ámbito estatal. Una primera herramienta que nos permite aproximar a esta situación es el *Índice de Información Presupuestal Estatal 2017* del IMCO. En dicho estudio se analiza la disponibilidad y calidad de la información presupuestal publicada por las entidades federativas del país, así como el grado de cumplimiento con lo dispuesto en la legislación en materia de contabilidad gubernamental.⁵⁹

⁵⁸ Guillermo Cejudo, *Hacia una Política Social Integral*, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza; CIDE y OXFAM, 2018, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Po%CC%81liticaSocial.pdf>

⁵⁹ Instituto Mexicano para la Competitividad, *Índice de Información Presupuestal Estatal*, 2017, disponible en: <https://imco.org.mx/temas/indice-informacion-presupuestal-estatal-2017/>

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

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

1. Esta investigación reconoce que aún existen brechas de publicación de información desagregada relacionada con asignaciones a asociaciones público-privadas, así como a partidos políticos.
2. De igual manera, se identifican brechas en alrededor de la mitad de las entidades federativas del país en la publicación de la información presupuestal a través de las clasificaciones por objeto de gasto, programática y por fuentes de financiamiento.
3. Finalmente, también se identifican retos en la publicación de información sobre deuda pública desglosada, particularmente por instrumento de contratación y por las tasas y el periodo contratado.

En complemento a este instrumento, el IMCO comenzó a publicar recientemente el *Índice de Información del Ejercicio del Gasto* que tiene como propósito fundamental analizar la disponibilidad y calidad de la información financiera publicada por las entidades federativas, prestando particular atención al cumplimiento a los estándares de contabilidad gubernamental, así como al análisis de las diferencias entre los montos presupuestales asignados y los efectivamente ejercidos.⁶⁰

Al respecto, y a diferencia del índice de información presupuestal, los investigadores del IMCO identifican que en materia de ejercicio del gasto existe un bajo porcentaje de información disponibles, comparable y en datos abiertos que permita realizar un análisis sistemático en todas las entidades federativas del país. Como consecuencia de ello, la calificación obtenida por las entidades federativas en el *Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2018* fue de 58.7 puntos, en una escala de cero a cien. Debe señalarse que sólo 3 entidades federativas (Campeche, Querétaro y Puebla) observaron un alto nivel de cumplimiento, mientras que 15 entidades federativas obtuvieron calificaciones reprobatorias.

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

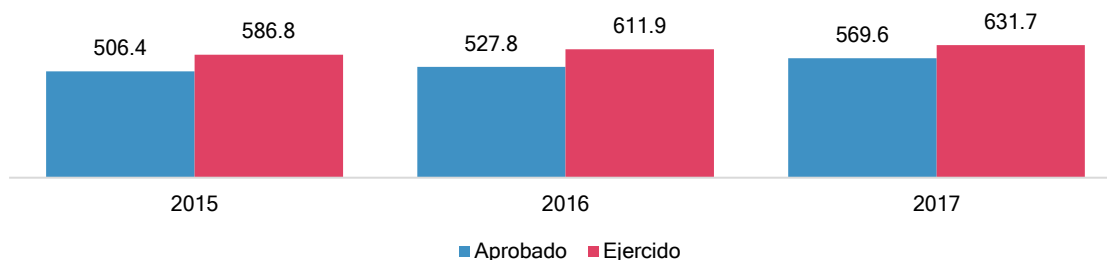
1. Se reconoce la existencia de importantes deficiencias y brechas en la publicación de información relacionada con el gasto público, lo cual impide un análisis sistemático y comparado de este tema a escala nacional.

⁶⁰ Instituto Mexicano para la Competitividad, *Índice de Información del Ejercicio del Gasto*, 2018, disponible en: <https://imco.org.mx/uncategorized/indice-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2018/>

2. Sólo un tercio de las entidades federativas del país publican información financiera completa en los plazos establecidos.
3. Se identifica que, de forma general, las entidades federativas publican de manera deficiente los informes presupuestarios (estados analíticos de ingreso, endeudamiento neto e informes de ejecución por las distintas clasificaciones del gasto).
4. De igual forma, los autores de este estudio reconocen que el tema donde se observan las mayores brechas a nivel estatal es en la publicación de los informes de avance programático. Este aspecto resulta particularmente relevante, ya que a través de estos documentos es posible conocer el grado de avance en la ejecución de los programas presupuestarios de las entidades federativas.

Por último, este análisis identifica -tal y como lo hace en el ámbito federal México Evalúa- la existencia de prácticas en los estados sobre variaciones entre el gasto ejercido y el aprobado en rubros administrativos (servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y publicidad oficial). Al respecto, los investigadores del IMCO alertan sobre la existencia de potenciales riesgos de arbitrariedad en este proceso de adecuación del gasto durante su ejercicio ya que, como se observó a nivel federal, no existen criterios claros ni mecanismos específicos de rendición de cuentas que permitan vigilar con oportunidad estas modificaciones.⁶¹

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



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

⁶¹ Para mayor referencia sobre la planeación y ejercicio del gasto en el ámbito municipal, véase: Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., *Índice de Información presupuestal municipal*, 2018, disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/IIPMPresentación_21-03-2018.pdf

Con base en los hallazgos identificados, en este estudio se propone reducir márgenes de interpretación poco claros con relación a la publicación de información del gasto, así como con relación a las modificaciones realizadas durante la ejecución del presupuesto. En concordancia a lo observado en el ámbito federal, aquí se reconoce la necesidad de fortalecer los esquemas de monitoreo y rendición de cuentas horizontal, que permitan una supervisión y un control efectivo el gasto público de los ejecutivos estatales.⁶²

Por último, en materia de planeación y ejecución de programas sociales en el ámbito estatal conviene destacar el [*Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social*](#) elaborado por GESOC. Dicho índice tiene como propósito esencial generar evidencia que permita identificar las capacidades institucionales de los gobiernos estatales para el diseño, implementación y evaluación de la política social. Sobre esta base, esta investigación analiza las capacidades estatales en cuatro dimensiones clave: planeación programático-presupuestal, gestión eficiente de programas y acciones de desarrollo social, monitoreo y evaluación de la política social, y desarrollo social abierto y participación ciudadana.⁶³

Con base en la metodología aplicada por GESOC, se identificó que las entidades federativas del país lograron alcanzar una calificación de 59.8 puntos, en una escala de cero a cien. Ahora bien, resulta importante destacar que de 31 entidades federativas evaluadas en la edición 2018 de este índice, sólo 10 obtuvieron una calificación aprobatoria de las cuales 3 se ubicaron en un nivel de desarrollo óptimo de capacidades.

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

⁶² Otra de las referencias acerca de la apertura, publicidad y transparencia de información relacionada al presupuesto en las entidades federativas se puede encontrar en el Diagnóstico de Parlamento Abierto 2017. De acuerdo con el Diagnóstico, un parlamento abierto elimina la opacidad en el uso, gestión y destino de los recursos públicos. Al respecto, se encuentra que en cuanto al componente de “Información presupuestal y administrar,” de las entidades federativas, las variables de información con menor porcentaje de cumplimiento son las relacionadas con información sobre presupuesto, comités y comisiones. Para mayor detalle, véase: Alianza para el Parlamento Abierto, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*, 2017, disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>

⁶³ Gestión Social y Cooperación, *Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social*, 2018, disponible en: <http://www.ides.gesoc.org.mx/resultados-entidad-federativa.html>

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

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

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

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

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

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

Lo anterior se relaciona con evidencia generada a través del estudio ya citado *Hacia una Política Social Integral*. De acuerdo con esta investigación, y con base en información del CONEVAL, en el ámbito estatal se cuenta con el registro de 2,528 programas y acciones de desarrollo, mientras que a nivel municipal la existencia de 3,811 acciones de este tipo.⁶⁴

El problema con este tipo de programas en los ámbitos estatal y municipal surge cuando desde su diseño no se identifican con claridad potenciales duplicidades (o áreas no atendidas por otros programas) que permitan articular de manera armónica programas

⁶⁴ Guillermo Cejudo, *Hacia una Política Social Integral*, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza; CIDE; Oxfam; 2018, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Po%CC%81iticaSocial.pdf>

sociales. Por el contrario, lo que parece ocurrir es la creación de programas sin un sentido claro de necesidad y bajo criterios ambiguos, que terminan por empalarse con otras estrategias u orientándose a segmentos de población muy limitados (con los riesgos asociados que esto puede tener de arbitrariedad en la entrega de beneficios).

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

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

Con base en la evidencia generado, en este estudio se proponen recomendaciones orientadas hacia fortalecer el diseño programático de las acciones sociales (uso de evidencia, identificación precisa de poblaciones), el fortalecimiento de la coordinación intersectorial e intergubernamental (que evite duplicidades, y promueva sinergias entre ámbitos de gobierno), las capacidades de planeación de las administraciones públicas (centradas en problemas y no en la inercia), así como de las mismas acciones sociales para que se centre al ejercicio pleno de los derechos de las personas durante el ciclo de vida.

Auditoría y fiscalización

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

En el contexto mexicano, estas dos tareas cobran especial relevancia en materia de combate a la corrupción ya que, en la misma LGSNA, se establece la creación del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) que se define como “el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información”.⁶⁵

El SNF integra en un mismo espacio de coordinación a las instancias de control externo (Auditoría Superior de la Federación y Entidades de Fiscalización Superior Locales) y de control interno (Secretaría de la Función Pública y Contralorías Locales), con los propósitos esenciales de, primero, diseñar políticas integrales en la materia y, segundo, establecer las

⁶⁵ Ley General del SNA.

bases de coordinación que permitan la instrumentación de mecanismos de intercambio, sistematización, actualización y utilización de la información en la materia.

Este proceso de coordinación no es tema menor si se considera que, con base en datos de los censos de gobierno de INEGI, se estima que sólo en 2016 se realizaron aproximadamente poco más de 25 mil auditorías o revisiones por parte de los órganos de fiscalización (auditorías, contralorías u órganos similares), tan sólo a los poderes ejecutivos. Asimismo, y derivado de estas auditorías y revisiones realizadas, se generaron recomendaciones para cerca de 14 mil unidades administrativas de todo el país.

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

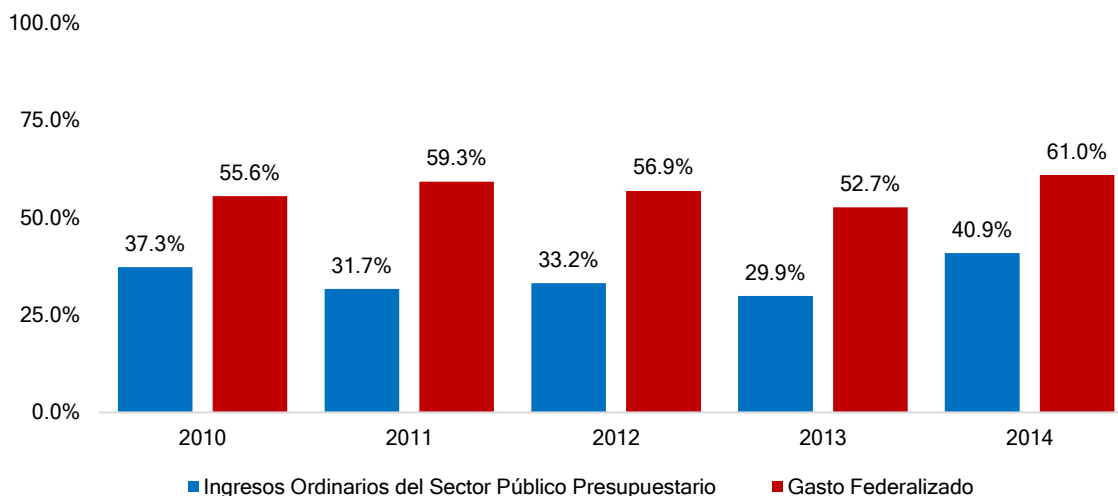
Instancia de Fiscalización	Cantidad de auditorías o revisiones	Unidades Administrativas observadas
Federal		
Auditoría Superior de la Federación	496	113
Secretaría de la Función Pública	3,483	417
Subtotal	3,979	530
Estatal		
Auditoría Superior de la Federación	616	499
Órgano de Fiscalización del Estado	749	420
Secretaría de la Contraloría Estatal	7,299	2,562
Secretaría de la Función Pública Federal	830	637
Otro	13	8
Subtotal	9,507	4,126
Municipal		
Auditoría Superior de la Federación	914	1,325
Contraloría Interna Municipal	7,568	2,823
Órgano de Fiscalización del Estado	2,471	3,438

Instancia de Fiscalización	Cantidad de auditorías o revisiones	Unidades Administrativas observadas
Secretaría de la Contraloría Estatal	909	788
Secretaría de la Función Pública Federal	265	379
Otro	265	307
Subtotal	12,392	9,060
TOTAL	25,878	13,716

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

Igualmente, y sólo para dimensionar los montos de los recursos revisados a partir de los procesos de auditoría, en el estudio *Panorama de la fiscalización superior en México 2016* se reconoce que los procesos de auditoría y revisión realizados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) han establecido un universo de fiscalización que ascendió, en 2014, a poco más de 40% de los ingresos ordinarios del Sector Público Presupuestario. De esta muestra, alrededor de 60% fue efectivamente auditado. De igual manera, se observa una tendencia moderada de crecimiento en la muestra auditada del gasto federalizado que, para 2014, alcanzó 61% del total. Con respecto a este rubro, el estudio en cuestión señala que la mitad de las auditorías fueron realizadas directamente por la ASF, mientras que la otra mitad fueron realizadas en colaboración las entidades superiores de fiscalización de las entidades federativas.

Gráfica 24. Porcentaje de los Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario y del Gasto Federalizado sujeto a fiscalización, 2010-2014



Fuente: Alejandro Romero y Jorge Alejandro Ortiz, *Panorama de la fiscalización superior en México 2016*

Más allá de la generación de información y evidencia, la agenda de fortalecimiento de las funciones de fiscalización y auditoría en nuestro país parece estar centrada, por una parte, en la consolidación de un Sistema Nacional con estándares de actuación, capacidades y recursos homologados y adecuadamente distribuidos en el país que permitan maximizar las

labores de auditoría y, por otra, en la generación de una visión estratégica de los procesos de fiscalización que permitan vincular la inteligencia producida con objetivos sustantivos de política pública o con el desarrollo de prácticas que fortalezcan la gobernanza democrática en nuestro país.

Con respecto al primer punto, la creación misma del Sistema Nacional de Fiscalización y la promulgación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) ha generado importantes retos para articular una adecuada coordinación entre la ASF y las entidades de fiscalización de los estados; además de que impone la obligación de asegurar la existencia de pisos mínimos de capacidades, recursos y estándares de actuación. Al respecto, en el *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción* se definen una serie de retos prácticos que perciben las mismas instancias de control interno y externo de las entidades federativas.⁶⁶ En dicho informe se señala, por ejemplo, que:

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

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

Aunado a los propios problemas y retos expresados por los integrantes del SNF, organismos internacionales como la OCDE y organizaciones de la sociedad civil como

⁶⁶ *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción*, 2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/317072/Informe_SNF_CCSNA_2017.pdf

Fundar y México Evalúa alertan que uno de los principales retos que se enfrentan en este tema tiene que ver con la autonomía técnica y de gestión de las EFSL, frente a las autoridades en turno. Como destacan estas instituciones, la dotación de autonomía a las entidades de fiscalización en las normatividades estatales es más la excepción que la regla y, como señala México Evalúa en todo caso persiste la tentación para que las autoridades sustituyan a los auditores nombrados por otros actores cercanos que obstaculicen el trabajo de auditoría.⁶⁷

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

Asimismo, en el estudio *El Sistema Nacional de Fiscalización en México: Fortaleciendo la Rendición de Cuentas para un Buen Gobierno* de la OCDE se proponen un conjunto de recomendaciones puntuales que pudieran fortalecer los márgenes de maniobra de estas instituciones. Las propuestas se centran en: 1) fortalecer la autonomía operativa, a partir de la eliminación de facultades de intervención de los legislativos en las decisiones internas de las auditorías; 2) lograr consolidar un *piso mínimo* presupuestal que resulte suficiente para la realización de las actividades estratégicas de la institución, 3) garantizar procesos transparentes y abiertos de designación, 4) desarrollar estrategias de información que permitan socializar entre audiencias más amplias los resultados y la utilidad de los ejercicios de auditoría, y 5) crear, o en su caso fortalecer, los esquemas de servicio fiscalizador de carrera.

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

En otro orden de ideas, un reto adicional que enfrenta en el corto plazo la ASF en lo específico se centra en la adopción operativa de las nuevas facultades conferidas por la LFRCF, entre las que se encuentran la obligación de presentar un mayor número de informes a la Cámara de Diputados, la posibilidad de emplear nuevas modalidades de auditoría, la posibilidad de investigar, sustanciar y promover sanciones por la comisión de faltas administrativas ante los Tribunales Administrativos; así como la posibilidad de presentar directamente denuncias o querrelas ante la Fiscalía Anticorrupción ante la probable comisión de delitos de corrupción derivados de los procesos de auditoría.

Con relación a este punto, la investigación de la OCDE mencionada un poco más arriba insiste sobre la importancia que deberá tener para esta institución asumir una posición

⁶⁷ OCDE, *El Sistema Nacional de Fiscalización en México: Fortaleciendo la rendición de cuentas para un buen gobierno*, 2017.

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

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

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

Desde esta perspectiva, las funciones de auditoría y fiscalización adquieren un sentido más amplio -que, naturalmente, puede impactar sobre los recursos y las capacidades requeridas por la institución-, orientado a la generación de recomendaciones y propuestas que permitan fortalecer el alcance de las políticas y programas públicos implementados por el ejecutivo federal. Muestra de ello es la reciente publicación del documento *Fiscalización de la Agenda 2030 en México*, del cual se derivan recomendaciones aplicables a todas aquellas entidades de la administración federal con responsabilidad en el cumplimiento de alguno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.⁶⁸

Este abanico ampliado de capacidades y atribuciones plantea, por último, un reto importante para lograr comunicar a audiencias más amplia la labor realizada por las instancias de auditoría y fiscalización. En este sentido, la generación de políticas innovadoras de transparencia se vuelve cruciales para estas instituciones. Sobre este punto, conviene reconocer el importante trabajo que ha realizado la ASF durante los últimos años a través del Sistema Público de Consulta Auditorías, herramienta a través de la cual se puede acceder a todos los resultados de la labor de fiscalización realizada por esta institución del año 2000 a la fecha.

Sin menoscabo de esta herramienta, deben reconocerse esfuerzos realizados desde la sociedad civil que ha promovido la generación y difusión de información de auditorías a través de plataformas que permiten un acercamiento a esta clase de evidencia de manera simplificada. Tal es el caso del sitio *¡Fuiste Tú!*, a través del cual es posible conocer el listado de instituciones que cuentan con las mayores y menores brechas de comprobación de recursos auditados.⁶⁹ Soluciones de este tipo pueden servir de inspiración a las instancias

⁶⁸ Auditoría Superior de la Federación, *Fiscalización de la Agenda 2030 en México*, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Fiscalizacion_de_los_ODS-Version_ejecutiva.pdf

⁶⁹ Véase, <https://www.fuistetu.org/>

de auditoría y fiscalización de todo el país, con el propósito de fortalecer la utilidad social de la información que ellas generan.

Involucramiento social en el control de la corrupción

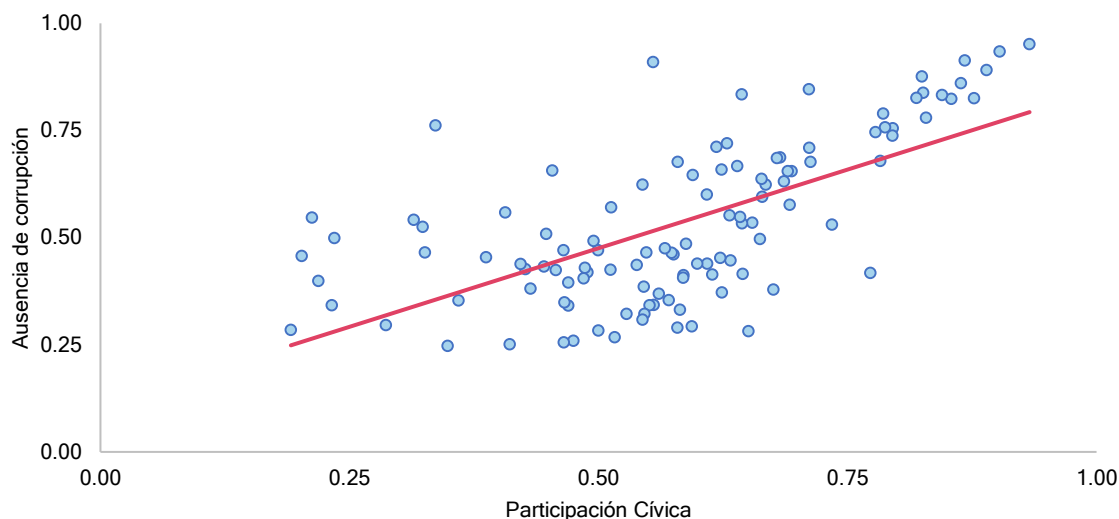
Una Política Nacional que tenga como objetivo controlar la corrupción, no puede centrar exclusivamente su atención en la dimensión gubernamental del fenómeno. La corrupción, como problema sistémico, no sólo encuentra condiciones favorables para su permanencia y reproducción en escenarios donde persisten la impunidad y la arbitrariedad; sino también en espacios donde ha logrado afianzarse como una norma social de uso para resolver problemas cotidianos de las personas (evadir una infracción de tránsito, acceder a un servicio o un programa social, o ganar un contrato de gobierno).

Al respecto, desde la experiencia internacional se reconoce que aquellas iniciativas de control de la corrupción que han logrado resultados de valor han ido más allá del gobierno, y han avanzado en el desarrollo y fomento de esquemas innovadores que propician el involucramiento y la corresponsabilidad de los distintos sectores de la sociedad en el combate de este flagelo.

La forma como el involucramiento y la corresponsabilidad opera en el control de la corrupción puede ser desde distintos frentes: modificando la estructura de valores que se reconocen como legítimos al interior de la comunidad política; propiciando dinámicas de participación, vigilancia y colaboración desde la sociedad en los asuntos de gobierno (introduciendo controles indirectos que reducen riesgos de corrupción); o fomentando la implantación de esquemas de regulación interna en la iniciativa privada que aminoren los riesgos de corrupción en dicho sector en su relación con clientes, proveedores e instituciones públicas.

Como ilustración del efecto transformador que puede tener el involucramiento social en el control de la corrupción -y tomando como referencia información *del [Índice de Estado de Derecho](#)* del *World Justice Project* para un conjunto de 113 países- es posible apreciar en el siguiente gráfico la existencia de una correlación positiva entre el ejercicio de derechos relacionados con la participación cívica y la existencia de una percepción favorable sobre las condiciones de corrupción imperantes en cada país.

Gráfica 25. Participación cívica y control de la corrupción con base en el Índice de Estado de Derecho 2017-2018 del *World Justice Project*



Fuente: *World Justice Project*, Índice de Estado de Derecho, 2017-2018, disponible en: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf

Esta asociación se pudiera explicar por dos razones. Por una parte, podría argumentarse que la garantía de derechos a la participación ocurre en escenarios en donde existe una aplicación extendida de la ley no sólo en este ámbito, sino en otros que impactan en el control de la corrupción desde el gobierno (investigación y sanción, profesionalismo de las estructuras burocráticas, etcétera). Por otra parte, también pudiera sostenerse que la posibilidad que tiene la sociedad de involucrarse en el ejercicio del gobierno establece controles adicionales a las estructuras administrativas que permiten atajar espacios y riesgos de corrupción. La permanencia de este tipo de esquemas de involucramiento puede generar círculos virtuosos en los que, a mayor y mejor participación y corresponsabilidad desde la sociedad, se incrementan las posibilidades de un control efectivo de la corrupción a nivel sistémico.

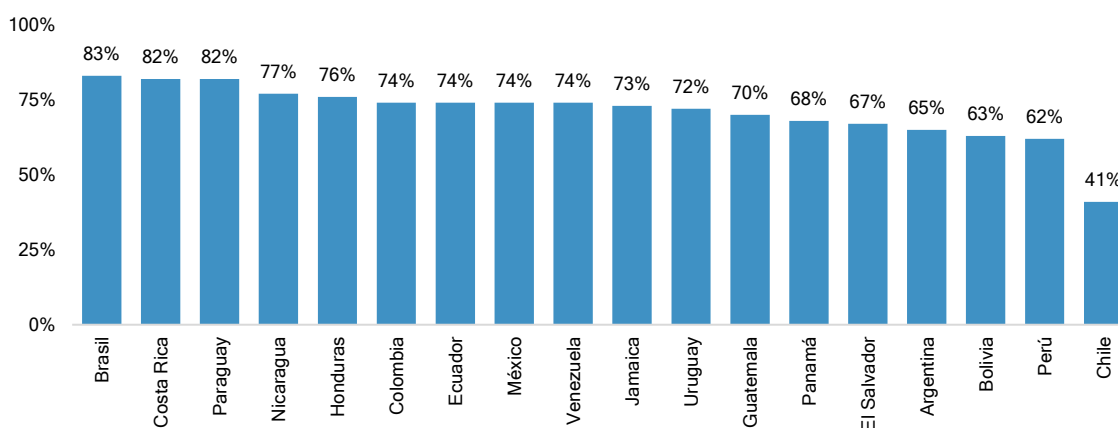
El repertorio de acciones que pudieran reflejar un alto grado de involucramiento y corresponsabilidad de la sociedad en el combate de la corrupción es muy variado, y puede incluir elementos como el desarrollo de esquemas de participación y vigilancia social, la articulación de espacios de colaboración en donde autoridades y grupos sociales crean de manera conjunta soluciones de política pública, así como la consolidación de modelos de regulación interna que disminuyan los riesgos de corrupción desde la iniciativa privada o las organizaciones de la sociedad civil, entre muchos otros.

A continuación, se presenta un diagnóstico general que brinda un panorama general de la situación que prevalece en nuestro país en materia de involucramiento y corresponsabilidad social para el control de la corrupción. En concreto en esta sección se analizan las condiciones que facilitan -o imponen barreras- para la participación y la vigilancia social del ejercicio de gobierno, el grado de incorporación de prácticas de regulación interna para el control de la corrupción en la iniciativa privada, así como la eficacia que han tenido los procesos formativos y de comunicación en nuestro país en la adecuación de valores, percepciones y expectativas relacionadas con la integridad y el control de la corrupción.

Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación

Resulta indudable el papel que puede tener la participación ciudadana en el control efectivo de la corrupción. La relevancia de este tema radica en el potencial que tiene para establecer controles externos al gobierno en distintos ámbitos de la función pública (desde la vigilancia de procesos específicos, el involucramiento social en espacios de decisión, en el seguimiento de las actividades de gobierno, entre muchas otras). De igual manera, y tal y como se describe en el *Barómetro Global de la Corrupción 2017* de TI, existe una percepción generalizada a nivel regional de que el involucramiento activo de los ciudadanos puede resultar crucial en la modificación de las condiciones imperantes en materia de corrupción. Este mismo estudio revela que la percepción sobre este asunto en México es respaldada por cerca de dos terceras partes de la población.

Gráfica 26. Barómetro Global de la Corrupción 2017, América Latina: ¿Las personas comunes pueden hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción?



Fuente: Transparencia Internacional, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Barómetro Global de la Corrupción, 2017*, disponible en:

https://www.transparency.org/whatwedo/publication/las_personas_y_la_corrupcion_america_latina_y_el_caribe

La participación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en el control activo de la corrupción no se limita exclusivamente a aquellos mecanismos creados *ex profeso* para tal fin (como las contralorías y los testigos sociales), sino que implica una perspectiva transversal de la participación que supone el involucramiento ciudadano en las distintas fases de los procesos de gobierno (formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control), así como en la cocreación de soluciones de política en colaboración con autoridades y funcionarios públicos. Al respecto, en instancias de colaboración internacional como la AGA se reconoce la necesidad de fortalecer los esquemas de gobernanza centrados en el ciudadano que permitan el desarrollo conjunto de acciones y compromisos de gobierno que incidan en la calidad de vida de las personas, como la corrupción.⁷⁰

Si se toma en consideración la premisa anterior, el análisis de la infraestructura de participación ciudadana para el control de la corrupción en México adquiere otra dimensión, revelando una serie de brechas y retos que se pueden encarar a partir de esta PNA.

Un primer problema que se identifica en materia de participación ciudadana se funda en una aparente paradoja: de acuerdo con cifras oficiales, en nuestro país existen una gran cantidad de mecanismos de participación orientados a diversas temáticas del ejercicio de

⁷⁰ Open Government Partnership, *Strategic Refresh of the Open Government Partnership*, 2016, disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Strategic-Refresh_Dec2016.pdf

la autoridad; sin embargo, su alcance (o nivel de incidencia) sigue siendo muy limitado. Al respecto, y de acuerdo con información de los censos de gobierno de INEGI, para el año 2016 las autoridades estatales y municipales reportaron la existencia de alrededor de 12 mil mecanismos de participación ciudadana: 304 en las entidades federativas y poco más de 11,800 en los municipios.

Todos estos mecanismos de participación existentes se distribuyen en las distintas categorías de temas propuestos por el INEGI en los levantamientos censales: desde planeación y evaluación, hasta el desarrollo de esquemas de presupuesto participativo. De acuerdo con el análisis de cifras oficiales, los principales temas en donde existen mecanismos de participación a nivel estatal son: seguridad pública, educación, contraloría, desarrollo social, y planeación y evaluación. En cambio, los principales temas en donde existen instrumentos de participación a escala municipal son: obras públicas, seguridad pública, salud, educación y desarrollo social. Cabe destacar, que, tanto en el ámbito estatal como municipal, la información analizada permite identificar también la existencia de mecanismos de participación orientados a la vigilancia y la denuncia de servidores públicos.

Tabla 25. Temas en los que existe el mayor número de mecanismos de participación ciudadana a escala estatal y municipal, 2017

Estatal		Municipal	
Seguridad Pública	21	Obras Públicas	1127
Educación	21	Seguridad Pública	716
Contraloría	20	Salud	698
Desarrollo Social	19	Educación	693
Planeación y Evaluación	18	Desarrollo Social	654
Denuncia Servidores Públicos	12	Denuncia Servidores Públicos	358

Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017*, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/>; *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017*, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/>

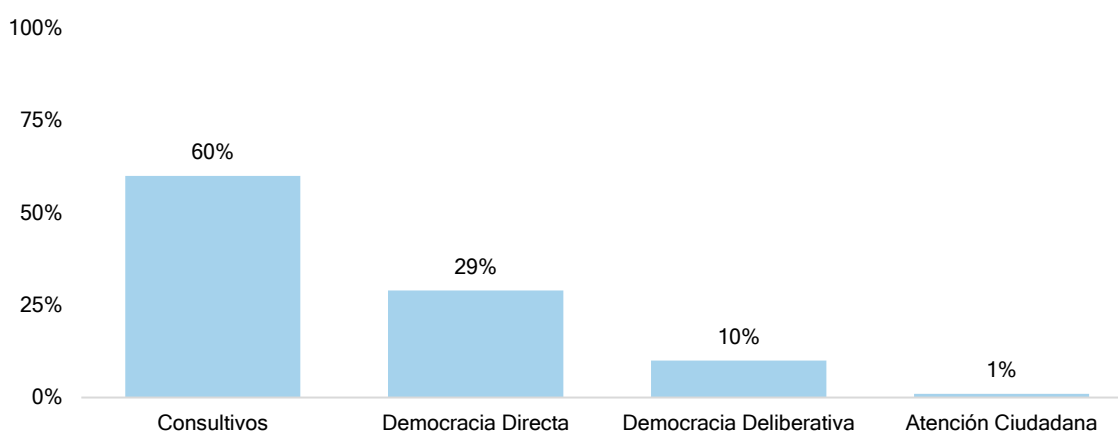
A pesar de la alta densidad de mecanismos de participación ciudadana observados a escala estatal (9.5 instrumentos promedio por entidad federativa) y municipal (5 instrumentos promedio por municipio), uno de los problemas fundamentales de esta clase de mecanismos es que suelen acotar la participación ciudadana a procesos consultivos poco vinculados con las decisiones públicas. De acuerdo con el análisis de la información oficial disponible, del total de mecanismos de participación reportados por las autoridades estatales y municipales, poco más del 40% se clasificaron como instrumentos de carácter consultivo (consejos ciudadanos o consejos consultivos), un porcentaje similar puede asociarse a esquemas consultivos y de seguimiento (comités ciudadanos), y alrededor del 10% se catalogó en la categoría de otros.

Si bien el nivel de desagregación de la información oficial no permite elaborar con mayor detalle los alcances y las limitaciones de los esquemas de participación a escala estatal y municipal, destaca el hecho de que cerca de la mitad de los mecanismos de participación se reporten como consejos consultivos (ya sea que estén integrados por ciudadanos, organizaciones o expertos). Este hecho pudiera revelar las limitaciones de los esquemas

de participación ciudadana en México en donde se abren espacios para recibir opiniones, pero no se cuenta con claridad sobre la incidencia que este tipo de mecanismos tienen en la toma de decisiones gubernamentales.

Al respecto, el estudio *[Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México 2015](#)* de la organización Participando por México destaca -a partir de un amplio análisis de la normatividad y de solicitudes de información a nivel local- que alrededor de dos terceras partes de los mecanismos de participación ciudadana existentes a nivel local son de carácter consultivo, y alrededor del 30% de democracia directa (plebiscito, referéndum, etcétera). Sólo un porcentaje muy pequeño de los mecanismos de participación identificados -alrededor de 10%- apuntan hacia la construcción de esquemas incipientes de colaboración democracia deliberativa.

Gráfica 27. Oferta de mecanismos de participación ciudadana por tipo

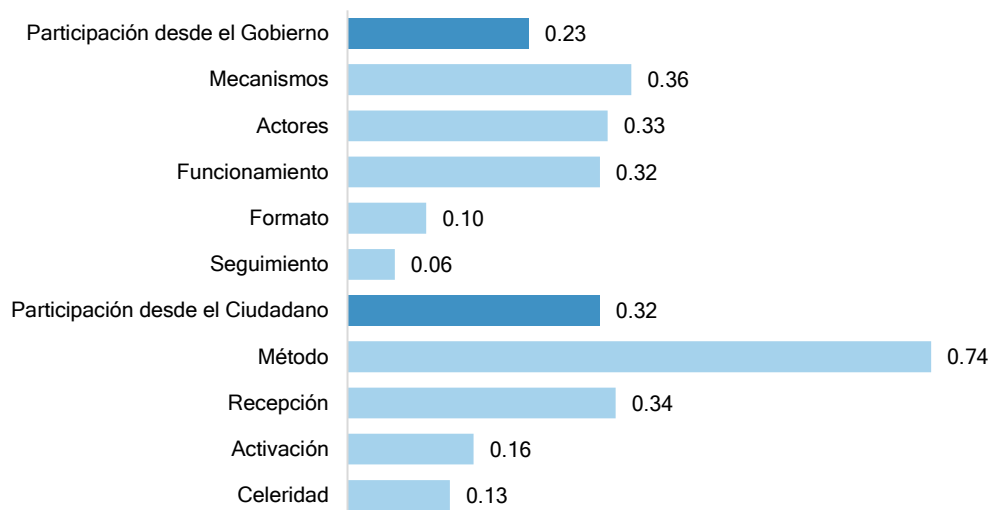


Fuente: Participando por México, *Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015, 2016*, disponible en: <http://mpcmx.org/content/tuning/offer.html>

En refuerzo a esta idea, el estudio *[Métrica de Gobierno Abierto 2017](#)* elaborado por el CIDE y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) destaca que una de las brechas más importantes de la oferta gubernamental de mecanismos de participación el país radica en el formato de estos instrumentos; ya que buena parte de ellos se centran en informar o consultar a los ciudadanos, pero existe una carencia de mecanismos que busquen el involucramiento y la colaboración de los ciudadanos en los procesos y las decisiones de gobierno.

Este mismo estudio destaca un segundo problema que se considera relevante señalar en materia de participación ciudadana, a saber: el poco seguimiento que se da a los acuerdos generados en el marco de los instrumentos de participación. Derivado de los resultados del análisis en comento, se identifica la existencia de importantes brechas al interior de las instituciones públicas para traducir las propuestas construidas a partir del diálogo con organizaciones y ciudadanos, en decisiones concretas. Muestra de ello son los pobres resultados observados en los indicadores de participación ciudadana de la *[Métrica de Gobierno Abierto 2017](#)*, especialmente en el componente de seguimiento en la dimensión de participación desde el gobierno.

Gráfica 28. Métrica de Gobierno Abierto 2017: Resultados del subíndice de participación ciudadana



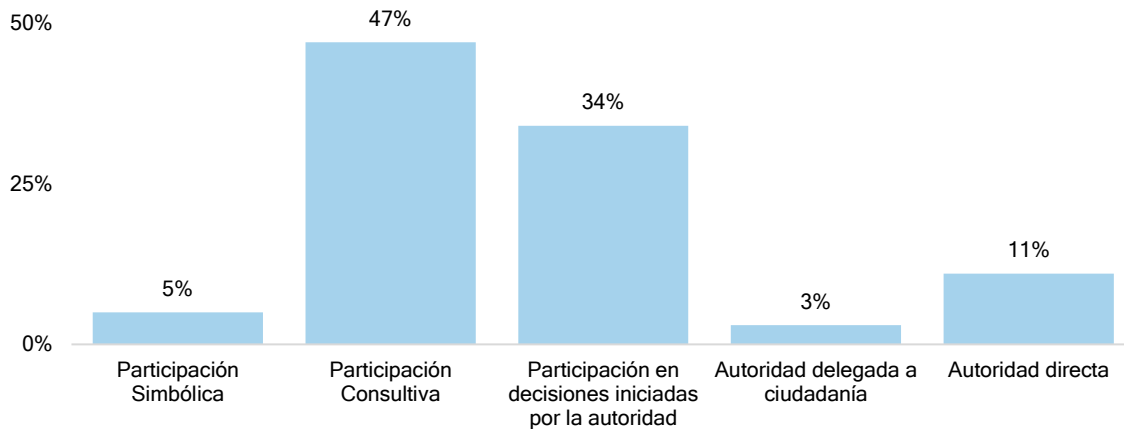
Fuente: CIDE-INAI, *Métrica de Gobierno Abierto 2017: Resumen Ejecutivo*, 2018, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>

Asimismo, en esta misma investigación se reconoce -a partir del desarrollo de ejercicios de usuario simulado- que al momento que algún ciudadano busca participar o involucrarse en alguna dependencia de gobierno de manera individual -esto es, sin mediar algún mecanismo formal de participación- las posibilidades que reciba una respuesta positiva por parte del gobierno son sólo de una en cada seis ocasiones.

De acuerdo con los autores de esta investigación, la poca efectividad e incidencia de los mecanismos de participación ciudadana en México se debe, fundamentalmente, a la carencia de una comprensión compartida (tanto conceptual como práctica) de lo que significa el involucramiento ciudadano en los asuntos de gobierno. A pesar de la existencia de una gran cantidad de mecanismos de participación -y de un catálogo importante de innovaciones democráticas en algunos gobiernos- el análisis agregado refleja que, para las instituciones públicas de nuestro país, el involucramiento ciudadano se relaciona con conceptos estrechos de participación (como la escucha de opiniones que no informan las decisiones, o la gestoría social).

En complemento a esta idea, el estudio de Participando por México mencionado un poco más arriba reconoce que cerca de la mitad de los mecanismos de participación ciudadana a nivel local analizados promueven el desarrollo de esquemas de consultivos no vinculantes, mientras que un tercio de los instrumentos analizados se orientan a informar o consultar decisiones previamente iniciadas por la autoridad. Esta misma investigación reconoce que el porcentaje de mecanismos que promueven esquemas más desarrollados de participación (en los que se delega o se comparte la decisión con los ciudadanos) es relativamente bajo alcanzando, en el mejor de los casos, 14% del total.

Gráfica 29. Composición de oferta de mecanismos de participación ciudadana por fines



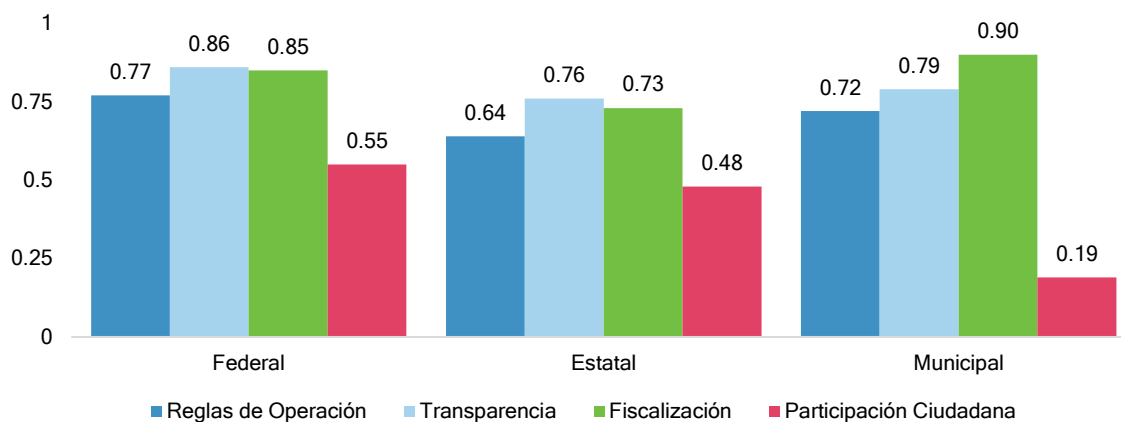
Fuente: Participando por México, *Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015, 2016*, disponible en: <http://mpcmx.org/content/tuning/offer.html>

En el ámbito de los mecanismos de participación creados con el propósito de vigilar la ejecución de programas públicos y el ejercicio de recursos públicos destacan en el contexto mexicano las experiencias de contraloría y de testigo social. Con respecto al primer tipo de instrumentos, Rogelio Gómez Hermosillo reconoce que son mecanismos de vigilancia comunitaria de los fondos de inversión social cuya aplicación, al menos en el caso mexicano, puede rastrearse a los primeros programas de combate a la corrupción implementados desde finales de los años setenta del siglo XX. De hecho, como este mismo autor destaca, las contralorías sociales son instrumentos que en la actualidad están sustentados normativamente en la Ley General de Desarrollo Social, a través la cual se establecen obligaciones para la creación de espacios de participación en los que participen los beneficiarios y permitan la correcta aplicación de los recursos públicos destinados a los programas de desarrollo social.

Tomando en consideración esta previsión normativa, el [Informe de Resultados 2018](#) de la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) de TM y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presenta los resultados del análisis realizado a un conjunto de programas sociales de los tres niveles de gobierno en donde, aunado a otros criterios, se evalúa el componente de participación y vigilancia ciudadana.

A partir de una muestra de 543 intervenciones para el desarrollo social (programas o acciones), el Informe de Resultados de IPRO muestra que la categoría con menor grado de desarrollo de la institucionalidad de los programas sociales es, justamente, el de participación ciudadana. Como puede apreciarse en el siguiente gráfico, de manera consistente se observa que los componentes de participación y vigilancia ciudadana de los programas sociales (que incluye mecanismos como la contraloría social y los esquemas de participación en el diseño, ejecución y evaluación de la intervención) son los que cuentan con el menor grado nivel de desarrollo en la institucionalidad de los programas. Esta situación tiende a hacerse más evidente en el ámbito estatal y municipal, en donde el resultado para este criterio fue de 0.48 y 0.19 puntos, respectivamente (en una escala de valoración que va de 0 a 1).

Gráfica 30. Indicadores de institucionalidad de las intervenciones para el desarrollo social, por ámbito de gobierno



Fuente: Transparencia Mexicana y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe de Resultados 2018: Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales*, 2018, disponible en: <https://www.programassociales.org.mx/descargas/informes/Informe-de-resultados-IPRO-2018.pdf?v=1>

De acuerdo con las conclusiones esbozadas en este estudio, se destaca que en el ámbito federal sólo en dos terceras partes de las intervenciones sociales consideran la inclusión de mecanismos de participación de los beneficiarios en la fase de ejecución; además de que se identifican importantes brechas en este ámbito de gobierno en lo que respecta al involucramiento de la ciudadanía en la fase de detección de necesidades y de diseño de los programas. En el ámbito estatal, se reconoce que en alrededor de la mitad de los programas e intervenciones analizados no se identifican elemento alguno de participación en las fases de diseño, implementación y evaluación, además de que se reconoce que menos de la mitad de los programas evaluados de este ámbito de gobierno carecen de mecanismos de controlaría social.

En consonancia con este argumento, algunos autores mencionan la existencia de dos fallas estructurales en la articulación de los mecanismos de contraloría social: en primer lugar, el modo como estos esquemas de vigilancia se generan y, en segundo lugar, la funcionalidad que han tenido las contralorías a lo largo del tiempo. Con respecto al primer punto, Rogelio Gómez Hermosillo alerta que la promoción para la conformación de las contralorías sociales depende de los funcionarios encargados de la ejecución de los programas públicos, esto es, los “vigilados” son los responsables de impulsar los esquemas de vigilancia. Sobre esta base, este autor reconoce que aquellos programas o situaciones en donde existan posibles situaciones de abuso, clientelismo o corrupción, las contralorías no entren en funcionamiento o sus tareas se distraigan hacia otros temas no relacionados con el control del ejercicio de los recursos públicos.

Con respecto al segundo punto, un estudio del CIESAS y la Universidad Veracruzana destacó que las contralorías sociales en México son espacios de participación poco conocidos por la población, y en los que resulta complicado conocer su contribución efectiva en la identificación de irregularidades o de presuntos casos de corrupción. Como señalan los autores de esta investigación, en el mejor de los casos las contralorías sociales han

tendido a operar como oficinas de quejas ciudadanas, más que como espacios de control y vigilancia social.⁷¹

Finalmente, la figura del testigo social ha surgido en años recientes como un mecanismo de participación ciudadana que acompaña, vigila y atestigua los procesos de contratación pública, buscando atajar -a través del control social- irregularidades y potenciales riesgos de corrupción en el ejercicio de los recursos públicos. Esta iniciativa se ha ido incorporando en el contexto mexicano como resultado del trabajo realizado por las organizaciones de la sociedad civil -en especial, de TM- para fortalecer los esquemas de participación y rendición de cuentas desde la sociedad. Dicho trabajo de incidencia permitió que, hacia 2004, esta figura se formalizara y regularizara el trabajo de los testigos sociales por medio de la generación de Lineamientos aplicables en el ámbito de la APF, así como en la LAASP.

Con respecto a este esquema, e independientemente de algunos casos aislados o anecdóticos, el único estudio que ha buscado sistematizar la experiencia de los testigos sociales es el realizado por la organización Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas. Derivado del análisis realizado por esta institución se desprende que, si bien los testigos sociales son una figura que ha logrado institucionalizarse como parte de los procesos de compras públicas, persisten deficiencias y áreas de oportunidad relacionadas con los alcances de la participación de estos mecanismos en los ciclos de compras públicas.

Al respecto, se destaca que los testigos sociales no participan en la vigilancia y seguimiento aspectos clave de este proceso (como los programas anuales de adquisiciones o la determinación de la modalidad de adjudicación), lo cual pudiera potenciar las tareas de atestiguamiento. De igual manera, la imposibilidad de conocer el ciclo completo de adquisiciones limita las capacidades de los testigos sociales para detectar irregularidades o desviaciones con respecto a los procesos de planeación establecidos en las instituciones.

De igual forma, esta investigación destaca que la capacidad que tienen estas figuras de vigilancia social para la detección de casos de corrupción depende, en buena medida, de la pericia de los representantes sociales, y no necesariamente de procesos claros que permitan a los testigos identificar irregularidades. Al respecto, se destaca que persisten importantes espacios de opacidad que impiden a los testigos sociales realizar de manera adecuada su función (por ejemplo, las concertaciones privadas que pueden realizar servidores públicos y agentes privados con respecto a una contratación). Con lo anterior, se reconoce que, si bien estas figuras de participación ciudadana tienen el potencial de apoyar el control de la corrupción en los procesos de adquisiciones, resulta fundamental fortalecer de manera simultánea fortalecer la transparencia y acotar los riesgos de arbitrariedad en este ámbito, a fin de que la labor de vigilancia social pueda tener un impacto más directo.

Así pues, y como ha podido apreciarse a lo largo de esta sección, en el contexto mexicano existe una importante infraestructura de mecanismos formales de participación que pueden detonar el involucramiento ciudadano en el control de la corrupción. A pesar de esto, y como aquí se discutió, persisten una serie de brechas y limitaciones que impiden un efectivo ejercicio de la participación a través de estos canales: mecanismos consultivos que no cuentan con mecanismos de vinculación de las decisiones, esquemas de participación que existen en el papel, pero no operan; instrumentos de vigilancia social que -dado su diseño institucional o a la falta de transparencia de los procesos de gobierno- no terminan por funcionar de manera óptima.

⁷¹ Felipe Hevia, *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*, CIESAS-UV, 2006.

En adición a esto, el breve diagnóstico aquí presentado da cuenta de la carencia de modelos sistemáticos y homogéneos de participación ciudadana que trasciendan las lógicas consultivas, y promuevan el diálogo, la colaboración y la cocreación entre autoridades, funcionarios, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos. Este tema deberá ser tomado en consideración al momento de diseñar acciones de política orientadas a fortalecer la participación ciudadana en el combate a la corrupción.⁷²

Corresponsabilidad e integridad empresarial

La promoción y la puesta en marcha de esquemas de integridad empresarial se ha convertido en un imperativo en las estrategias orientadas al control de la corrupción alrededor del mundo. El argumento que justifica la introducción de esta clase de medidas es bastante simple: las empresas son espacios organizados que, al igual que las dependencias de gobierno, están expuestas a riesgos internos y externos de en distintos frentes (al momento de realizar trámites de gobierno, al concursar en procesos de compras públicas, al establecer acuerdos con proveedores, etcétera) que puedan propiciar su participación como sujetos activos de hechos de corrupción (soborno, tráfico de influencia, acceso a información privilegiada, fraude interno, entre otros).

Al respecto, la *Encuesta de Delitos Económicos 2018, Fraude y corrupción, un análisis de su impacto en las organizaciones* de la empresa PwC revela que, en el contexto mexicano, el porcentaje de empresas analizadas que experimentaron delitos económicos entre los años 2016 y 2018 pasó de 37% a 58%. Este mismo estudio revela que alrededor de dos terceras partes de estos delitos son cometidos por actores que pertenecen a la misma empresa. En materia de corrupción, este mismo estudio señala que 8 de cada 10 empresarios encuestados consideran que el soborno y la corrupción son prácticas habituales al momento de hacer negocios en México.

Sobre esta base, desde hace algunos años se ha promovido el desarrollo de diversos instrumentos al interior de las empresas (controles internos, programas de cumplimiento, códigos de ética, evaluaciones de riesgos, etcétera) que tienen como intención establecer un marco mínimo de regulación del comportamiento de sus directivos y empleados en su interacción con autoridades, proveedores o clientes. La implantación de esta clase de instrumentos es voluntaria por lo que el análisis de su adopción en la iniciativa privada asentada en nuestro país puede brindar evidencia sobre el grado de corresponsabilidad de este sector de la sociedad para controlar la corrupción desde el interior de sus mismas organizaciones.

A pesar de esto, conviene destacar que, en el contexto mexicano, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) publicada en julio de 2016 establece en sus artículos 24 y 25 que en la determinación de la responsabilidad de empresas (o de sus representantes) en actos de corrupción, se tomará en consideración si éstas cuentan con políticas de integridad que, como mínimo, deberán incluir:

- Manuales de organización y procedimientos claros, y en donde se especifiquen funciones, cadenas de mando y liderazgo de la empresa

⁷² Para mayor información sobre la participación ciudadana en el combate a la corrupción, véase: Sergio Rivera, Ambar Varela y Ernesto Gómez, *Participación ciudadana y combate a la corrupción, Cinco modelos de incidencia, desde le servicio público*, 2012, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C., disponible en: http://www.anticorrupcion.mx/docs/participacion_ciudadana_y_combate_a_la_corrupcion_ebook.pdf

- Código de conducta publicado, socializado y con mecanismos de aplicación real
- Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría que permitan examinar el cumplimiento de estándares de integridad
- Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de las organizaciones como hacia las autoridades competentes
- Sistemas de entrenamiento y capacitación en materia de integridad
- Políticas de recursos humanos que disuadan la contratación de personas que puedan generar riesgos de integridad dentro de la empresa
- Mecanismos de transparencia y publicidad de intereses

Con respecto a este tema, conviene advertir que las fuentes de información disponibles que permitan analizar el grado de adopción y cumplimiento de estos estándares de integridad por parte de las empresas asentadas en México siguen siendo aún incipientes. Al respecto, aquí se destacan los resultados de un par de estudios que en fechas recientes ofrecen un panorama inicial sobre la situación que guarda este tema en México: por una parte, el estudio [500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa](#) elaborado por MCCI y TM, y, por otra, la [Encuesta de Delitos Económicos 2018 - Edición México](#) elaborado por la empresa PwC.⁷³ Cabe hacer mención que ambos estudios concentran su atención en el análisis de grandes empresas, por lo que para este presente diagnóstico no podrá presentarse evidencia sobre la situación que guarda este entre las PyMES.⁷⁴

En primer lugar, en el estudio [500 Frente a la Corrupción](#) se evalúa y califica la existencia de mecanismos concretos (por ejemplo, códigos de ética) que reflejen el compromiso de las

⁷³ Mexicanos contra la corrupción y la impunidad y Transparencia mexicana, *500 Frente a la corrupción: integridad corporativa*, 2017, disponible en: <https://www.integridadcorporativa500.mx/>; PwC, *Fraude y corrupción: un análisis de su impacto en las organizaciones. Encuesta de Delitos Económicos*, 2018, disponible en:

https://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/c2g/2018-04-13-encuesta-delitos-economicos-2018-mexicov4.pdf?utm_source=Websiteutm_medium=Consulta%20%20https://pwc.to/2HariCi

⁷⁴

Al respecto, de las pocas evidencias empíricas en relación con el fenómeno de la corrupción en las PyMES de México se encuentran la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental del INEGI y el estudio *Prevención de la corrupción para fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas* de la UNODC, 2008, disponible en:

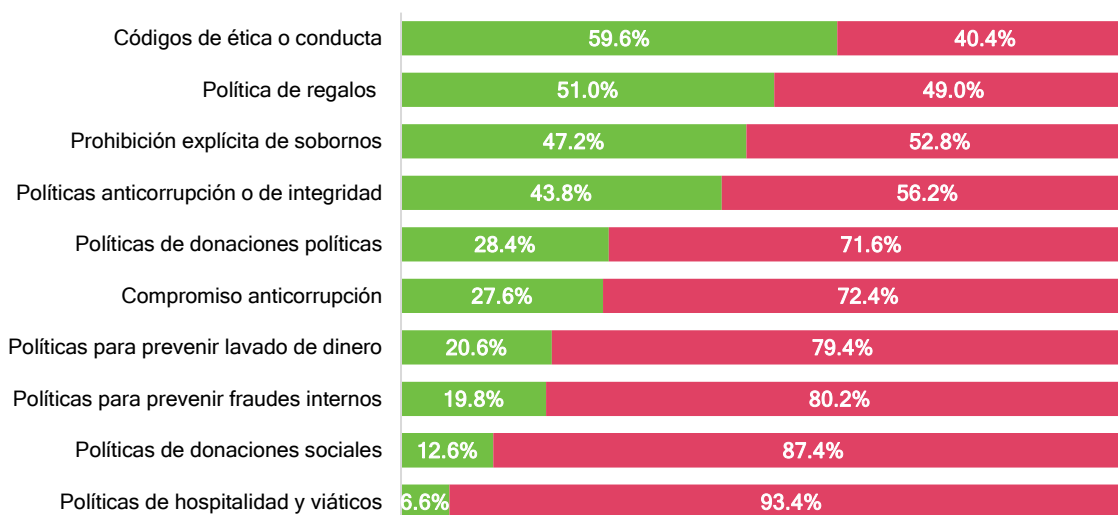
[https://www.unido.org/sites/default/files/2008-](https://www.unido.org/sites/default/files/2008-10/Prevencion_de_la_corrupcion_para_fomentar_el_desarrollo_de_las_PYMES_0.pdf)

[10/Prevencion de la corrupcion para fomentar el desarrollo de las PYMES 0.pdf](https://www.unido.org/sites/default/files/2008-10/Prevencion_de_la_corrupcion_para_fomentar_el_desarrollo_de_las_PYMES_0.pdf). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental 2016, la corrupción en México se encuentra entre los cinco principales obstáculos para el crecimiento de las empresas. De acuerdo con la Encuesta, el 64.4% de los establecimientos consideraron que se ven orillados a participar en actos de corrupción con el fin de agilizar un trámite; 39.4% señaló que otro motivo importante para propiciar un acto de corrupción es para evitar multas o sanciones, y 30.7% mencionó que obtener licencias o permisos son también motivo de corrupción. Por su parte, menos del 15% de las empresas consideró que la corrupción se presenta para ganar contratos gubernamentales o para participar en licitaciones. Ahora bien, a pesar de que el estudio de la UNODC es del año 2008, la información proporcionada respecto a México también habla sobre una realidad no muy distinta a la presentada por el INEGI. Es decir, de acuerdo con los datos de UNODC, más del 50% de las personas entrevistadas consideró que las prácticas corruptas afectaban gravemente a su empresa, implicando un mayor impacto el aumento de los costes de explotación, la pérdida de contratos y el acceso limitado a los concursos públicos.

empresas analizadas en la disuasión de hechos de corrupción. Como los mismos autores de este estudio señalan, la evaluación realizada se basa en criterios de “transparencia, publicidad, precisión y alcance” de los mecanismos de integridad publicados en las empresas, y que permiten aproximar un análisis no sólo de su disponibilidad sino también de su grado de socialización y aplicación.

En concreto, esta investigación analizó si las 500 empresas evaluadas publicaron en su sitio en Internet una serie de diez elementos que, de acuerdo con los autores, se consideran esenciales en cualquier política de integridad empresarial.⁷⁵ Los resultados agregados que arroja esta investigación se sintetizan en el siguiente gráfico.

Gráfica 31. 500 Frente a la Corrupción, Integridad Corporativa: Resultados Generales



Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana, *500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa*, 2017, disponible en: <https://www.integridadcorporativa500.mx/>

De acuerdo con esta investigación, los dos principales mecanismos para disuadir la corrupción que emplean entre el 50% y el 60% de las 500 mayores empresas en México son los códigos de ética o conducta, y el establecimiento de políticas de regalos. Conviene señalar que sólo 4 de cada 10 empresas analizadas publicaron políticas anticorrupción o de integridad, y alrededor de un cuarto han establecidos compromisos “cero tolerancia” frente a la corrupción.

En contraste, los aspectos en los que se reporta el menor grado de avance (dada la estrategia metodológica empleada por los investigadores) son los de la implementación de políticas de hospitalidad y viáticos (disponible en 7% de las empresas), de donaciones sociales (12.6%), de prevención de fraudes internos (19.8%), y de prevención de lavado de dinero (20.6%).

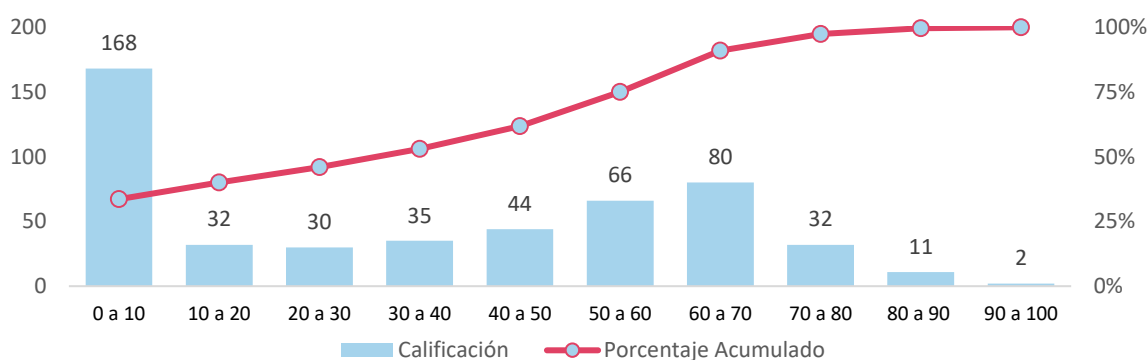
⁷⁵ Los documentos que sustentaron la realización de la evaluación en este estudio fueron: 1) Política anticorrupción o de integridad; 2) Código de ética o de conducta para empleados; 3) Compromiso público en materia anticorrupción; 4) Prohibición explícita de sobornos y pagos a facilitadores; 5) Política de hospitalidad y viáticos; 6) Política de regalos y agradecimientos; 7) Políticas para prevenir fraudes internos; 8) Políticas para prevenir lavado de dinero; 9) Política de donaciones y/o contribuciones políticas; 10) Política de donaciones y/o contribuciones sociales.

Más allá del bajo nivel de adopción observado de códigos de ética y de políticas anticorrupción, el análisis realizado por MCCI y TM revela algunas debilidades en los contenidos de estos documentos. Entre ellos destacan los siguientes:

1. En 40% de las empresas analizadas, no fue posible determinar el alcance (esto es, de aplicabilidad para directivos, empleados o ambos) de los códigos de conducta y de las políticas de integridad. Sólo en un tercio de las empresas fue posible identificar que la aplicación de estos instrumentos abarca tanto a niveles directivos como a empleados de la institución.
2. Tres cuartas partes de las empresas estudiadas no establecen mecanismos de conducta o integridad aplicables para socios comerciales. De igual manera, sólo en 2 de 10 de las empresas analizadas se establece explícitamente la sujeción a los estándares de integridad de agentes y representantes.
3. 40% de las empresas publican definiciones compartidas de conflicto de interés, y solamente 14% socializan definiciones de otros hechos de corrupción (como soborno, tráfico de influencias, etcétera)
4. Alrededor de 9 de cada 10 empresas analizadas no cuentan con programas de capacitación o entrenamiento en integridad y control de la corrupción.

Con base en el análisis propuesto por estas organizaciones, se asigna una calificación que ofrece medición integrada de los resultados de la evaluación de existencia, calidad y publicidad de las políticas anticorrupción y de integridad de las empresas comprendidas en el estudio. Esta valoración muestra que, en promedio, las empresas evaluadas alcanzaron una calificación de 37 puntos (en una escala de cero a cien). Sólo 2 empresas de las 500 evaluadas obtuvieron una calificación superior a los 90 puntos; mientras que 168 (un tercio del total) alcanzaron una valoración de 10 puntos o menos.

Gráfica 32. 500 Frente a la Corrupción, Integridad Corporativa: distribución de calificaciones en la evaluación de políticas de integridad empresarial

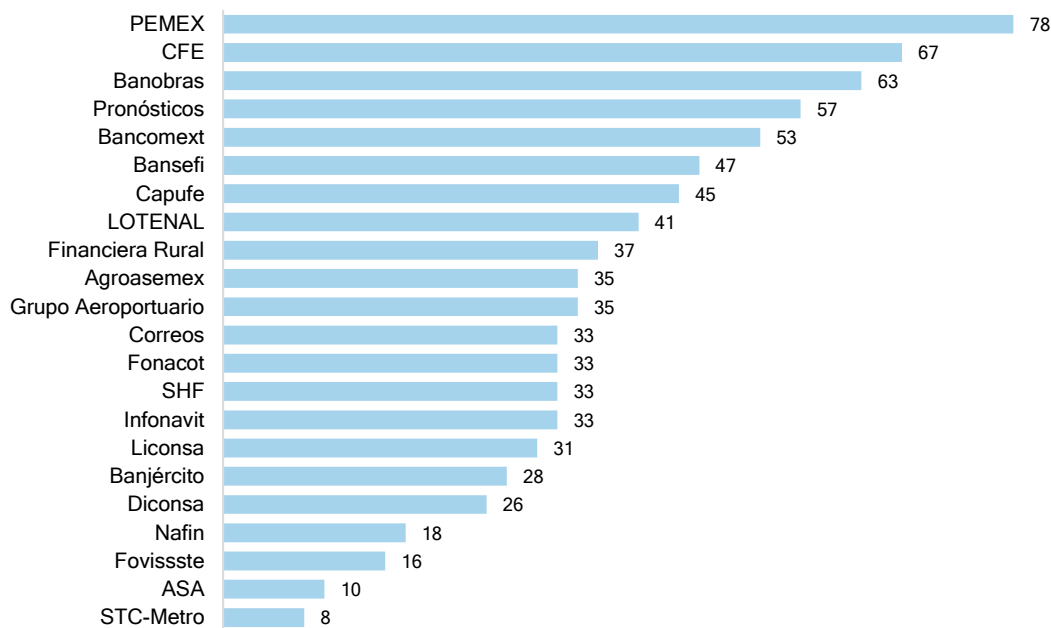


Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana, *500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa*, disponible en: <https://www.integridadcorporativa500.mx/>

Como parte de esta investigación, se evaluó también un conjunto de 22 empresas estatales, fundamentalmente del ámbito federal. En términos comparados, estas empresas no

obtuvieron una calificación significativamente diferente con relación a las de la iniciativa privada (38 puntos, frente a 37 que fue el promedio del total de las empresas). Conviene destacar que las empresas públicas que obtuvieron las mejores calificaciones en este estudio fueron Petróleos Mexicanos (78 puntos), Comisión Federal de Electricidad (67) y Banobras (63). En contraste, las instituciones públicas que obtuvieron las calificaciones más bajas fueron Sistema de Transporte Colectivo (8 puntos), Aeropuertos y Servicios Auxiliares (10) y FOVISSSTE (16).

Gráfica 33. 500 Frente a la Corrupción, Integridad Corporativa: calificaciones obtenidas por las empresas públicas incluidas en el estudio



Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana, *500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa*, 2017, disponible en: <https://www.integridadcorporativa500.mx/>

Aunado a lo anterior, la *Encuesta de Delitos Económicos 2018 - Edición México* elaborada por PwC ofrece algunos elementos de análisis adicionales que permiten identificar áreas de oportunidad para fortalecer las estrategias de combate a la corrupción desde la iniciativa privada. Con base en una muestra más acotada de empresas, la Encuesta de PwC identifica que menos de un tercio de los empresarios entrevistados reconocen haber realizados análisis de riesgos durante los últimos 24 meses que permitieran identificar vulnerabilidades en materia de soborno y corrupción (31%), o de lavado de dinero (9).

Asimismo, y aunque derivado de los resultados de esta encuesta se identifica un mayor grado de adopción de programas de cumplimiento (códigos de ética, programas anticorrupción, etcétera), buena parte de estos programas parten de enfoques estrictamente regulatorios; dejando de lado enfoques integrales que consideren el ciclo de disuasión, prevención, investigación y sanción. Este estudio revela esta debilidad en los programas de cumplimiento empresarial en el hecho de que buena parte estas estrategias se generan de obligaciones contraídas con socios de negocios -sujetos a regulaciones de otros países-, y no necesariamente al compromiso de asumir una postura proactiva frente a la corrupción y el lavado de dinero.

Derivado de ambos estudios, se puede concluir de forma preliminar que el proceso de adopción de políticas y esquemas anticorrupción al interior de las empresas es aún una práctica incipiente en nuestro país. A diferencia de otros contextos, en donde la introducción de este tipo de medidas se reconoce como estrategias efectivas de negocios que permiten un mejor posicionamiento de las empresas, en el contexto mexicano la adopción de estas acciones parece estar más bien relacionada con obligaciones contraídas frente a socios de negocios. Sobre esta base, resulta primordial que en el marco de la Política Nacional Anticorrupción se propongan incentivos y acciones concretas que promuevan la implementación extendida de esta clase de medidas en la iniciativa privada.

Educación y comunicación para el control de la corrupción

No puede suponerse que el cambio de la norma social que permite a la corrupción permanecer como un comportamiento cotidiano en la sociedad mexicana sólo puede realizarse a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana o del fomento de esquemas de regulación interna en la iniciativa privada. Aunado a estos elementos, resulta preciso emprender proceso de más largo aliento que permitan a una adecuación gradual de los valores y las reglas de comportamiento social, bajo premisas de imparcialidad y legalidad. En este sentido, el papel que pueden jugar las estrategias de educación cívica y de comunicación de los costos de la corrupción resulta crucial como parte de este proceso.

En la experiencia internacional, conviene destacar la experiencia de control de la corrupción en Hong Kong como un caso emblemático en el que se logró articular una estrategia de largo plazo en la que se combinaron armónicamente elementos de cumplimiento de la ley con acciones de educación cívica que, en su conjunto, lograron reducir los riesgos de corrupción a nivel institucional pero que, a su vez, detonaron un cambio valorativo a nivel social sobre la relevancia de evitar y denunciar actos de corrupción.⁷⁶

Sobre esta base, conviene analizar -de forma general- el papel que juega en nuestro país los procesos formativos formales y la comunicación gubernamental en la socialización de valores democráticos esenciales que sirvan de base para el cambio de las expectativas sociales con respecto a la corrupción.

Educación

Con respecto a los procesos formativos formales, el [*Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016*](#), elaborado en México por el INEE, ofrece importante evidencia sobre el papel que juega la enseñanza formal en la transmisión y socialización de valores democrático.⁷⁷ Este estudio, coordinado en el ámbito internacional por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo, tiene como propósito fundamental analizar el grado de preparación de los jóvenes de segundo grado de secundaria para

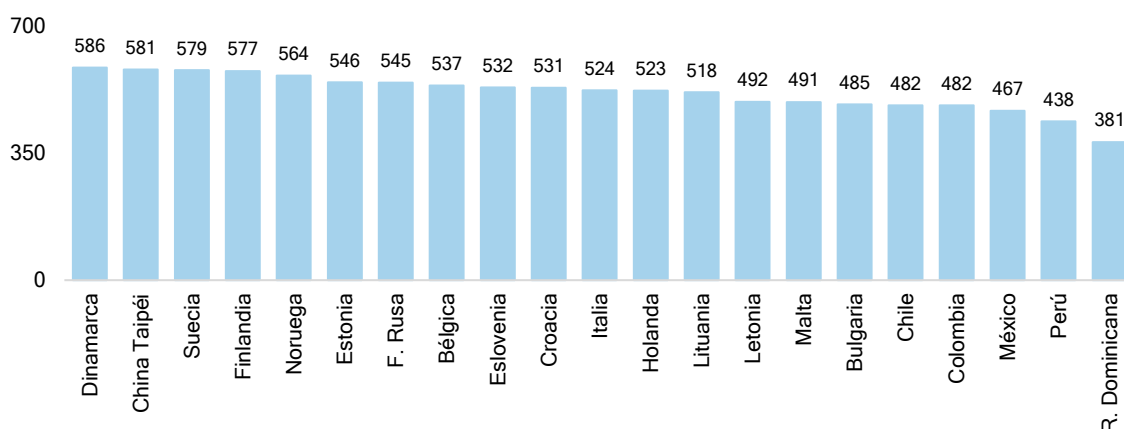
⁷⁶ Al respecto, véase Leo Huberts, *Anticorruption Strategies: The Hong Kong Model in International Context, Public Integrity*, 2016, pp. 211-228, disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15580989.2000.11770834> ; Sabina Panth, *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption*, Banco Mundial, 2011, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTGOVACC/Resources/ChangingNormsAnnexFinal.pdf> (relacionado con este texto véase también *Hong Kong - case study 10*, 2018, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTGOVACC/Resources/HongKongCaseStudy.pdf>).

⁷⁷ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016*, 2018, disponible: <https://www.inee.edu.mx/index.php/evaluaciones-internacionales/civica-2016>

asumir su papel como ciudadanos, a través del nivel de aprendizajes y de compromiso en temas cívicos y sociales. El mismo fue realizado en 24 países, lo cual permite realizar una comparación de los resultados nacionales con los obtenidos en otros contextos; además de que es el segundo levantamiento realizado en nuestro país (la primera edición se realizó en el año 2009), lo cual permite también analizar patrones de cambio en las actitudes de los estudiantes mexicanos en el tiempo.

En términos agregados, en la prueba de conocimiento cívico el puntaje promedio internacional fue de 517 puntos. Mientras tanto, el puntaje promedio de los estudiantes mexicanos que participaron en esta prueba fue solamente de 467 puntos, lo cual coloca a nuestro país dentro de las últimas tres posiciones de países evaluados (junto con Perú y República Dominicana). En contraste, Dinamarca (586), China Taipéi (581) y Suecia (579) fueron los países en donde los estudiantes obtuvieron las más altas calificaciones en materia de conocimiento cívico.

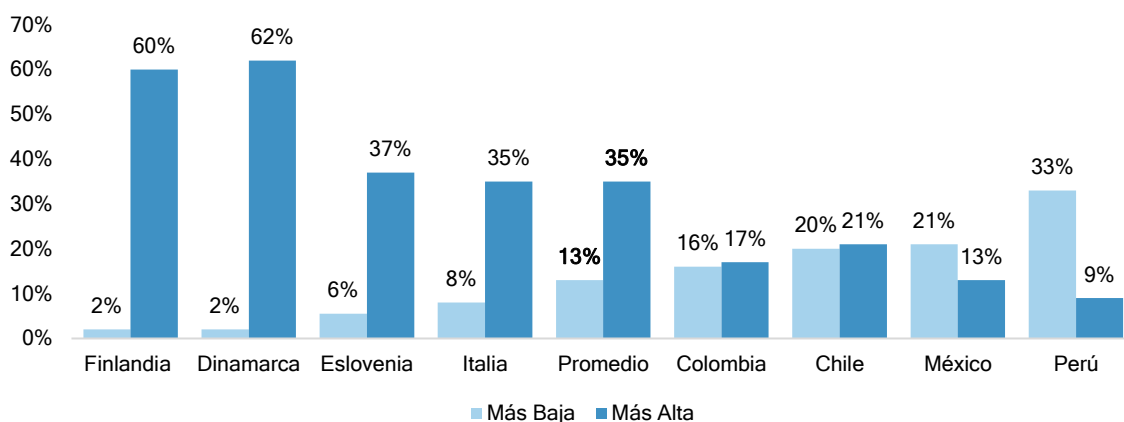
Gráfica 34. Media de desempeño en la prueba de conocimiento cívico, Cívica 2016



Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016*, 2018, disponible en: <https://www.inee.edu.mx/index.php/evaluaciones-internacionales/civica-2016>

Estas diferencias entre países se hacen incluso más evidentes al analizar los resultados de acuerdo con el porcentaje de estudiantes que se ubicaron por categoría de conocimiento. Al realizar el análisis para una muestra de países, es posible que el desempeño de los estudiantes mexicanos queda muy por debajo de la media del estudio; ya que cerca de un quinto de los estudiantes evaluados ocuparon la categoría de conocimiento más baja (frente a la media que fue de 13%), mientras que solamente 13% se ubicaron en la mayor categoría (frente a la media que fue de 35%).

Gráfica 35. Porcentaje de estudiantes en los niveles más bajos y más altos de desempeño en la prueba de conocimiento cívico, Cívica 2016



Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016*, 2018, disponible en: <https://www.inee.edu.mx/index.php/evaluaciones-internacionales/civica-2016>. Conviene destacar que dentro de la categoría más baja de desempeño se incluyó a los estudiantes catalogados en el Nivel D (o por debajo) de desempeño; mientras que en el nivel más alto se incluyó a los estudiantes catalogados en el Nivel A de desempeño en la prueba de conocimiento cívico.

De hecho, y como se señala en el estudio, dos terceras partes de los estudiantes mexicanos se ubicaron en las categorías intermedias de conocimiento cívico (niveles B y C), lo cual significa que les son familiares conceptos genéricos como democracia representativa como sistema política, identifican las formas como pueden ser empleadas las leyes y las instituciones, reconocen el papel primordial de los ciudadanos como votantes, e identifican -como conceptos- las ideas de igualdad, cohesión social y libertad como propios de una democracia.

Si bien los resultados observados por los estudiantes mexicanos en el año 2016 son significativamente mejores en comparación a la prueba realizada en el año 2009, a lo largo de este estudio se reconoce con claridad la necesidad de valorar la pertinencia y relevancia de los programas de Formación Cívica y Ética vigentes en la educación básica, a fin de fortalecer los conocimientos que los estudiantes deberían tener para este grado, y que les permita ejercer adecuadamente su ciudadanía.

El rezago observado en nuestro país en materia de Formación Cívica y Ética no sólo tiene implicaciones en el conocimiento que adquieren los estudiantes mexicanos en este tema, sino en la capacidad que tienen con los contenidos de estos programas de transmitir una serie de valores y principios prácticos relacionados con el ejercicio de la ciudadanía en contextos democráticos. Sobre esta base, conviene explorar los resultados de esta prueba con respecto a las actitudes que tienen los estudiantes sobre temas relevantes para la sociedad.

En el marco de este estudio, las actitudes se entienden como las valoraciones o los juicios que hacen los estudiantes con relación a las ideas, las personas, los eventos, las situaciones y los relaciones. Al respecto, el *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016* incluye una pregunta en donde se explora la percepción y la actitud de los estudiantes evaluados con respecto al nepotismo (esto es, que una autoridad dé trabajo a

alguno de sus familiares). A nivel internacional, esta pregunta tuvo un nivel de rechazo promedio de 44% de los estudiantes. Países como China Taipéi (74%), Finlandia (63%) y Holanda (57%) fueron en donde se observaron los mayores niveles de rechazo a esta afirmación.

Tabla 26. Percepción de los estudiantes ante la afirmación “Los líderes políticos dan trabajo en el gobierno a sus familiares”

País	Bueno	Ni bueno ni malo	Malo
Chile	18%	42%	40%
Colombia	28%	51%	21%
México	25%	47%	29%
Perú	29%	43%	28%
R. Dominicana	54%	33%	13%
Promedio Cívica 2016	17%	39%	44%

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016*, 2018, disponible en: <https://www.inee.edu.mx/index.php/evaluaciones-internacionales/civica-2016>

En contraste, en los países latinoamericanos evaluados se observan niveles menores de desaprobación del nepotismo, y cerca de la mitad de los estudiantes participantes de esta región no consideraron ni bueno ni malo este comportamiento. En el caso mexicano, un cuarto de los estudiantes evaluados consideró el nepotismo como un comportamiento positivo, mientras que cerca de la mitad no lo consideraron ni bueno ni malo. Como señalan los autores de este estudio, “la escasa valoración de la nocividad de este rasgo para la democracia [el nepotismo] puede dar cuenta de prácticas políticas que se han normalizado, como el compadrazgo y el nepotismo, ante los cuales parece prevalecer una actitud de indiferencia” (75).

Esta tendencia a tener posturas positivas con respecto a ciertas actitudes que vulneran principios democráticos básicos (como los derechos humanos o la división de poderes) se mantienen entre los estudiantes mexicanos, al momento de preguntar cuestiones como el derecho de las policías de detener injustificadamente a alguna persona o como la posibilidad de que los gobiernos influyan en las decisiones de los tribunales de justicia.

Con base en estos resultados, los autores de esta investigación destacan como un dato preocupante la dificultad que enfrentan los estudiantes mexicanos para identificar el efecto nocivo para la democracia que pueden tener ciertos comportamientos (como la corrupción o la violación de derechos humanos). El alto grado de indiferencia frente a este tipo de afirmaciones (por ejemplo, 47% son respecto al nepotismo) pudiera ser reflejo, se argumenta, de déficits de formación en pensamiento crítico que les permita asumir posturas éticas firmes. Esto último pudiera relacionarse con la calidad de los contenidos y el tipo de capacidades desarrolladas en los programas de Formación Cívica y Ética de educación básica.

En un nivel más profundo, los autores de esta investigación destacan dos puntos que resultan claves para ser considerados en el desarrollo de esta PNA, y que se relacionan con el desarrollo de actividades en favor de principios democráticos entre los estudiantes

de nuestro país. El primer reto se centra en adecuar los planes y programas de estudio a fin de que brinden herramientas morales y críticas mínimas que permitan a los estudiantes mexicanos solventar de manera eficaz posicionamientos éticos, y les permitan reconocer con claridad la relación que existe entre conceptos como justicia, derechos humanos, legalidad e integridad dentro de un sistema democrático. El segundo reto radica en revisar con detenimiento los contenidos y alcances de la currícula de Formación Cívica y Ética en educación básica, a fin de que se trascienda la sola discusión conceptual sobre el estado de derecho y la democracia; sino que también se brinden las capacidades necesarias para evaluar diversos tipos de prácticas y comportamientos a la luz de valores democráticos básicos.

Los resultados aquí presentados entre población escolar guardan similitudes con actitudes agregadas de la población capturadas por el [Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México](#) del Instituto Nacional Electoral.⁷⁸ Por ejemplo, en dicho estudio se señala que, aunque la mayoría de la población mexicana respalda a la democracia como forma de gobierno preferente, en muchas ocasiones se relaciona con funciones ajenas a esta forma de gobierno como el combate a la pobreza y no a principios como los de Estado de derecho, ampliación de derechos políticos y civiles o inclusión social. De igual manera, alrededor de la mitad de la población encuestada para dicho estudio considero que, al menos en México, la democracia no es un régimen en el que las leyes aplican para todos por igual; sino que es un esquema de gobierno en el que los beneficios se concentran en unos pocos.

Con todos estos elementos pudiera quedar de manifiesto, al menos en términos muy generales, la relevancia de considerar la adecuación de los modelos de educativos formales orientados a la Formación Cívica y Ética, que permitan el desarrollo de capacidades efectivas entre la población sobre los principios básicos en los que descansa una democracia, así como sobre el papel activo que juegan los ciudadanos para incidir y exigir condiciones de imparcialidad e integridad en los gobiernos. En especial, cobra relevancia la generación de conocimientos prácticos que trasciendan la sola comunicación de conceptos, y que permitan una aplicación efectiva de criterios morales en situaciones concretas de la vida cotidiana de las personas (por ejemplo, al momento que alguna autoridad solicita un soborno).

Comunicación

En complemento con los procesos formales de formación cívica y ética, en la práctica nacional e internacional se reconoce la importancia de fortalecer la conciencia entre la opinión pública con respecto a los costos (económicos o sociales) que se generan producto de la ocurrencia de actos de corrupción. De hecho, en el documento [Política Nacional Anticorrupción](#) de la SFP se propone el desarrollo de campañas de difusión y concientización que permitan socializar entre la población las repercusiones que tiene la corrupción en el desarrollo del país.⁷⁹

De igual manera, desde la década de 1990 se ha promovido por parte de donantes internacionales la puesta en marcha de amplias campañas de comunicación que

⁷⁸ Instituto Nacional Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, 2015, disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf

⁷⁹ Secretaría de la Función Pública, *Política Nacional Anticorrupción*, 2018, disponible en: <http://www.irenelevy.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA.pdf>

promuevan la cultura de la denuncia de actos de corrupción entre la población y se genere conciencia sobre las acciones desplegadas por los gobiernos para controlar la corrupción.⁸⁰

A pesar del respaldo que este tipo de medidas puede tener, estudios recientes reconocen con claridad la inexistencia de evaluaciones y de evidencia concreta que permita determinar la efectividad de las campañas de comunicación y concientización en el control de la corrupción. Incluso si se toman este tipo de intervenciones desde una perspectiva integral - esto es, acompañando las campañas de comunicación con procesos de cambio institucional- buena parte del respaldo sobre este tipo de acciones descansa en discusiones teóricas que, desafortunadamente, carecen de datos y evidencia.⁸¹

En consonancia con este punto -y derivado del proceso de revisión de estudios, investigación y datos oficiales- no fue posible identificar alguna pieza de evidencia concreta que permitiera valorar el grado de éxito que han tenido las diferentes campañas de promoción de la denuncia o de concientización sobre los costos de la corrupción efectuadas en los distintos ámbitos de gobierno en nuestro país.

La falta de evidencia que permita valorar este tema no descarta necesariamente su incorporación en el marco de la PNA, pero sí obliga a asumir una postura menos entusiasta sobre el efecto que las estrategias de comunicación en la socialización de valores y actitudes entre la población, así como en la generación de ciertos resultados esperados (como incrementar la denuncia o el activismo social en favor del control de la corrupción).

Lo anterior resulta particularmente relevante si se considera que un creciente cuerpo de literatura académica alerta sobre los posibles efectos contraintuitivos que pueden tener este tipo de campañas en escenarios de corrupción sistémica, esto es: inhibir la denuncia y la participación social en este tema.

Al respecto, algunos estudios experimentales realizados en años recientes señalan que la difusión de mensajes positivos (destacando las acciones realizadas o el papel que pueden jugar los ciudadanos contra la corrupción) o negativos (haciendo evidentes los costos de la corrupción) entre la población en contextos de corrupción sistémica puede tener muy poca influencia o inclusive puede inhibir el involucramiento de la población en la lucha contra la corrupción.⁸² Entre las razones que se identifican para inhibir el involucramiento social derivado de las campañas de concientización se encuentran:

1. La exposición a mensajes -ya sean positivos o negativos- sobre la corrupción pueden incrementar la “preocupación” social sobre los efectos perversos que este fenómeno tiene en el país, reduciendo la confianza de la población sobre la aportación que puede hacer para solucionar este problema.
2. Los mensajes pueden tener en efecto mínimo en la adecuación de las actitudes de las personas sobre la corrupción, ya que se orientan a inhibir ciertos comportamientos no

⁸⁰ Al respecto, véase Jasper Johnson, Nils Taxell y Dominik Zaum, *Mapping evidence gaps in anti-corruption. Assessing the state of the operationally relevant evidence donor's actions and approaches to reducing corruption*, Anti-Corruption Resource Centre, 2012: disponible en: <https://www.u4.no/publications/mapping-evidence-gaps-in-anti-corruption-assessing-the-state-of-the-operationally-relevant-evidence-on-donors-actions-and-approaches-to-reducing-corruption/>

⁸¹ Al respecto, véase Jasper Johnson, *op. cit.*

⁸² Sobre este tema véase: Caryn Peiffer, *Getting the message: Examining intended -and unintended- impacts of corruption awareness-raisin*, Developmental Leadership Program, 2017; Caryn Peiffer, Message received? Experimental findings on how messages about corruption shape perceptions, *British Journal of Political Science*, 2018, disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/message-received-experimental-findings-on-how-messages-about-corruption-shape-perceptions/656456A26ADD3E8322544E23033D6296>

deseables (como brindar un soborno), y no a transformar la norma social que está de fondo.

3. Los mensajes pueden disminuir el interés de la población de organizarse y protestar contra la corrupción, debido a que pueden generar un sentido de dificultad para enfrentar el problema.

Los resultados de estas investigaciones no descartan la posibilidad -y los posibles efectos positivos- de emprender amplias campañas de comunicación y concientización sobre la corrupción. Sin embargo, estos estudios alertan sobre la importancia de planear y construir mensajes adecuados para cada contexto que promuevan, en lugar de inhibir, el involucramiento social en este tema.

Con lo anterior, se sugiere que el desarrollo de campañas de comunicación y concientización sobre la corrupción se sustente en ejercicios piloto que brinden evidencia a los tomadores de decisiones sobre el efecto que tienen los mensajes en las actitudes de las poblaciones a quienes va dirigido. Si bien es cierto que estas investigaciones identifican algunas vías que parecen haber generado resultados en los países donde se realizaron los estudios (por ejemplo, comunicando de forma adecuada las consecuencias directas de la corrupción o los logros concretos de las autoridades para controlar este problema), se recomienda contextualizar y generar evidencia preliminar que permita en su caso sostener, o descartar, la viabilidad de determinadas campañas de concientización.

Interacciones entre gobierno y sociedad

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

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

Aunado a lo anterior, es en este ámbito de las interacciones entre gobierno y sociedad en donde las distintas manifestaciones de la corrupción tienen un mayor efecto pernicioso en la profundización de la desigualdad ya que, por una parte, imponen costos adicionales -una suerte de “impuesto regresivo”- a las poblaciones vulnerables al momento que buscan acceder a algún bien o servicio público mientras que, por otra, propicia que ciertos grupos económicos accedan a beneficios (por ejemplo, contratos públicos) como resultado de la existencia de redes de corrupción. Con esto en mente, la incidencia efectiva sobre estos espacios de interacción puede, además de propiciar un cambio hacia la imparcialidad, impedir la profundización de brechas de desigualdad generadas como resultado de la misma actuación estatal.

Con esto, en este eje de la propuesta de Política Nacional Anticorrupción se incorpora un catálogo amplio de interacciones en los que se incluyen, entre otras, aquéllas que entabla la ciudadanía al momento de realizar un trámite, solicitar un servicio o acceder a los beneficios de un programa social; aquéllas que articulan las empresas al realizar trámites, al participar en procesos de compras y adquisiciones públicas o al incidir en la adecuación de leyes o en la producción de decisiones públicas. En todo este tipo de interacciones cristalizan tipos distintos de corrupción -como el soborno y el cohecho, la colusión o la corrupción en redes, el conflicto de interés, entre otras- de acuerdo con el alcance y naturaleza de la interacción.

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

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

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

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

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

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

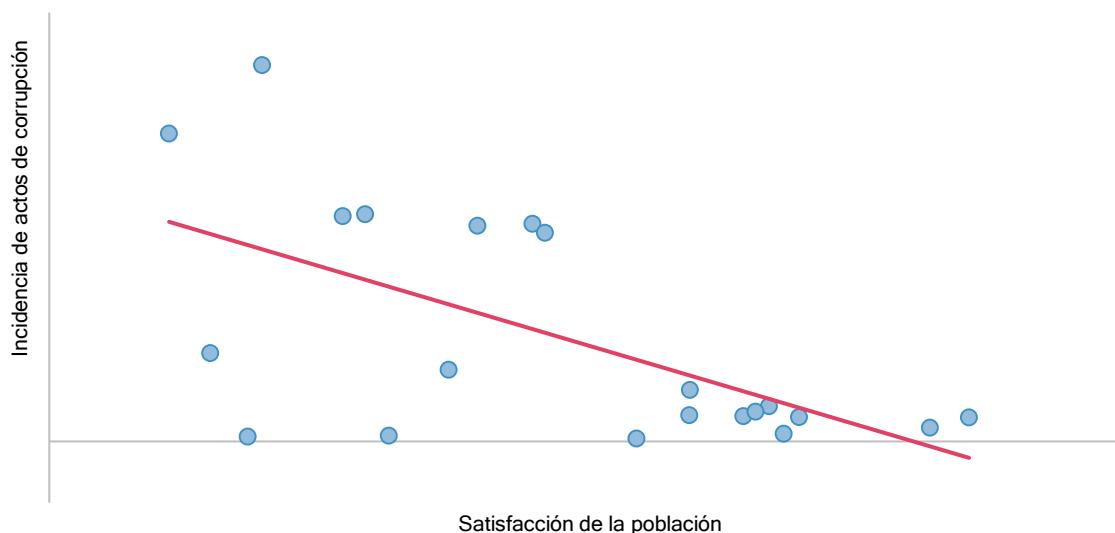
Tabla 27. Frecuencia de trámites e incidencia de actos de corrupción, población abierta 2017

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

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

El análisis de estas cifras permite elaborar la hipótesis de que en la medida que existe mayor incidencia de actos de corrupción en los puntos de contacto (esto es, los riesgos de ser víctima son más altos), la percepción de satisfacción general de la población con respecto a dicho trámite tiende a disminuir.

Gráfica 36. Satisfacción de la población con los trámites realizados e incidencia de actos de corrupción



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

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

Con base en las cifras reportadas en la ENCIG 2017 del INEGI, se identifica la existencia de una asociación positiva entre los tres factores arriba mencionados (necesidad de acudir a oficinas de gobierno, existencia de barreras al trámite y asimetrías de información) y la incidencia de actos de corrupción. En particular, el análisis revela que la presencia de asimetrías de información (esto es, la opacidad sobre la documentación que deben llevar las personas o sobre los pasos que implica la realización un trámite) es el que tiene una mayor relación con la ocurrencia de actos de corrupción. Sobre esta base, el repertorio de medidas que se pueden emplear para reducir los riesgos de corrupción en estos ámbitos se centran, fundamentalmente, en la generación y difusión de información socialmente útil que brinde certeza sobre los requisitos para realizar un trámite (transparencia proactiva), la utilización de herramientas tecnológicas que permita la realización de trámites de forma remota, y la realización de procesos de simplificación de este tipo de procesos que

disminuyan las barreras que enfrentan las personas en su interacción con los funcionarios públicos.

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

Tabla 28. Problemas enfrentados por la ciudadanía al momento de realizar un trámite

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

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

Mención aparte en este análisis de satisfacción se requiere en todos aquellos puntos de interacción entre ciudadanos y policías. De acuerdo con información del INEGI, sólo 23.8% de la está satisfecha con el servicio brindado de manera continua y rutinaria por los cuerpos policiales (el más bajo entre todos los analizados por el INEGI); lo cual pudiera explicarse

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

Al respecto, algunos autores sugieren que bajas percepciones de desempeño y eficiencia de los cuerpos policiacos tiene como efecto una disminución en la confianza hacia estas autoridades y, más importante aún, un incremento en el miedo de los ciudadanos de ser víctimas de algún delito.⁸³ Como muestra de ello, y con base en datos del INEGI, sólo 29.7% de la población considera que las policías contribuyen a generar una sensación de seguridad. En complemento, estos autores señalan que cuando la insatisfacción y la desconfianza institucional permanece durante largos periodos de tiempo (como han logrado capturar las cifras oficiales en el caso de los cuerpos policiales desde 2013) significa que algo no está funcionando adecuadamente a nivel sistémico e institucional que requiere atención. En la medida que los ciudadanos no modifiquen dicha percepción -que se asocia con el desempeño y la eficiencia observada-, el miedo al delito no se reducirá.

Con lo anterior, un aspecto clave en el marco de esta política debería ser el desarrollo de medidas eficaces de control de la corrupción que incluya, entre otras cosas, elementos relacionados con el reclutamiento, incorporación y formación del personal; el establecimiento de procedimientos y protocolos operativos estandarizados; el desarrollo de esquemas de integridad policial, la incorporación de mecanismos institucionales y sociales de control de conducta, la revisión de los tramos de control y autoridad, así como la publicidad y transparencia de las actuaciones realizadas por las instituciones en la sanción de hechos de corrupción en el ámbito policial.⁸⁴

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

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

⁸³ Áurea Esther Grijalva y Esther Fernández-Molina, *Efectos de la corrupción y la desconfianza en la policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México*, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 2017, pp. 167-198, disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/55082>

⁸⁴ Mauricio García, *Evidencia y marcos conceptuales de la lucha contra la corrupción en la policía latinoamericana*, Madrid, Tesis Doctoral, Universidad Complutense, disponible en: <https://eprints.ucm.es/35564/1/T36821.pdf>

Tabla 29. Frecuencia de trámites e incidencia de actos de corrupción, empresas 2016

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

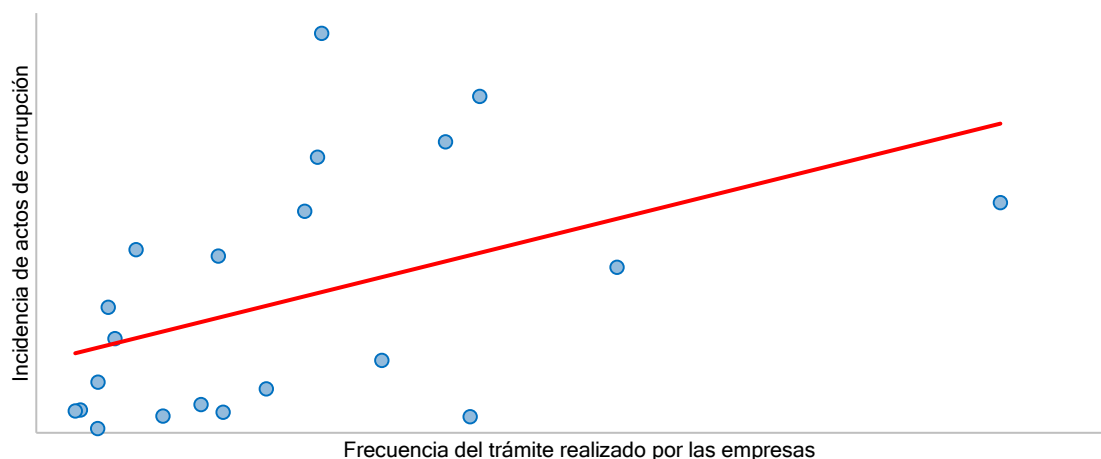
	Estimación de Frecuencia		Actos de corrupción estimados	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Inspecciones				
Inspecciones sanitarias	1,029,881	39.80%	987	10.79%
Inspecciones de protección civil	763,535	29.51%	2,603	28.46%
Otro	226,115	8.74%	657	7.18%
Inspecciones laborales de la STPS	223,503	8.64%	2,343	25.61%
Inspecciones laborales del IMSS	192,723	7.45%	1,848	20.21%
Inspecciones de medio ambiente	151,697	5.86%	708	7.74%
Total	2,587,454	100.00%	9,146	100.00%

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

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

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

Gráfica 37 Frecuencia en la realización de trámites por empresas e incidencia de actos de corrupción.



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

Ahora bien, los problemas de barreras al trámite y de asimetrías de información impactan de manera diferenciada en función del sector y el tamaño de las empresas. De acuerdo con los resultados de la ENCRIGE, es posible reconocer que -a pesar de ser un problema que impacta a todas las empresas- las barreras al trámite (filas, requisitos excesivos, etcétera) suele ser más perjudicial entre las empresas del sector comercio (85.7%), así como en las micro y pequeñas empresas (84.7% y 63.7%, respectivamente). Dentro de estas categorías se podrían ubicar una gran cantidad de pequeños negocios que enfrentan problemas para la realización de trámites en las oficinas de gobierno, y que terminan incurriendo en actos de corrupción para poder continuar con la operación de los negocios.

Tabla 30. Incidencia de barreras al trámite y asimetrías de información, por sector y por tamaño de empresas, 2016

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

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

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

Las cifras aquí presentadas con relación a la prevalencia de actos de corrupción en trámites realizados por población abierta y empresas contrastan, de cierta forma, con las cifras oficiales relacionadas con las prioridades que establecen las autoridades estatales y municipales para disminuir riesgos y actos de corrupción. Con relación a este punto, y con base en información de los censos de gobierno del INEGI para el año 2017, se identifica que un porcentaje relativamente menor de entidades federativas (nunca superior a 50%) implementan esquemas de reducción de riesgos de corrupción en trámites o servicios de alto impacto, o han incorporado dichas medidas como parte de sus programas anticorrupción. Al respecto, conviene destacar que sólo entre 13% y 19% de las entidades

federativas del país reportan haber iniciado estrategias de reducción de riesgos de corrupción en trámites vehiculares, trámites ante el registro civil o para la solicitud de apoyos para programas sociales. Estos mismos temas son considerados sólo por cerca de la mitad de las entidades federativas como parte de sus programas anticorrupción.

Tabla 31. Trámites considerados por los gobiernos estatales como susceptibles de medidas de reducción de riesgos de corrupción

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

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

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

Interacciones gobierno-iniciativa privada: contrataciones, asociaciones y cabildeo

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

El efecto negativo de hechos de corrupción en intercambios entre gobierno e iniciativa privada se refleja en condiciones negativas de competencia para las empresas, obras que no cumplen con criterios mínimos de calidad, carencia en la provisión de servicios, falta de atención de demandas sociales, entre otras cosas. En este sentido, es importante analizar la dinámica de dichos espacios de interacción con la finalidad de identificar aquellos elementos que favorecen la aparición de hechos de corrupción y encontrar mecanismos para su control. En particular en esa sección se analizar tres manifestaciones específicas de estas relaciones en donde identifican con mayor claridad potenciales riesgos de corrupción: las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas y el cabildeo.

Contrataciones públicas

Las contrataciones públicas son elementos esenciales para que el Estado brinde a los ciudadanos los bienes y servicios necesarios para impulsar el desarrollo social y económico. En promedio, los países miembros de la OCDE gastan el 32.5% del gasto público total en el suministro de bienes y servicios por medio de contratos. En el caso de América Latina y el Caribe, el gasto promedio en contrataciones públicas representa el 29.8% del gasto público,⁸⁵ mientras que en el caso mexicano se destina poco más del 20% del presupuesto público (esto es, alrededor de 5% del PIB).⁸⁶

Por la cantidad de recursos que se ejercen a través de estos procedimientos, y por el tipo de interacciones que se establecen entre instituciones públicas y agentes privados, las compras y la obra pública representan una importante área de riesgo para la ocurrencia de actos de corrupción. La falta de reglas claras, homologadas y justificables en los procedimientos, y el posible conflicto entre intereses privados y del servicio público, incrementan la susceptibilidad a la corrupción en este sector. Sólo por mencionar un

⁸⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, *Mejores gastos para mejores gobiernos, Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, pp. 55-56, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9152/DIA-2018-Mejor-gasto-para-mejores-vidas.pdf?isAllowed=yysequence=4>

⁸⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017

ejemplo, más de la mitad de los casos de cohecho que ocurren en los países miembros de la OCDE están relacionados con la obtención de contratos públicos.⁸⁷ Con esto, propiciar que los sistemas de contratación pública se funden en procedimientos transparentes, eficientes, justificables e imparciales incrementa las posibilidades de que los bienes y servicios suministrados por el Estado a través de esta vía cumplan con estándares mínimos de calidad. Estos atributos mínimos en las compras públicas propician también que el gasto público logre impactar con mayor eficacia en sectores clave como la educación, la salud y la infraestructura.

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

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

Tabla 32. Obstáculos a la competencia identificados en materia de contrataciones públicas en las entidades federativas

Obstáculo	Descripción	Presencia del obstáculo
	Márgenes de preferencia en favor de proveedores locales para la adjudicación de contratos	Sinaloa, Baja California Sur, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas, Morelos, Coahuila, Estado de México, Guanajuato y Jalisco
Requisitos o criterios que otorgan ventajas en favor de ciertos agentes	Licitación pública estatal o local	Colima, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Zacatecas (para obra pública); y Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sonora (para adquisiciones)

⁸⁷ México Evalúa, *Léase si se quiere gobernar en serio*, p. 204, 2018, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/04/11/lease-quiere-gobernar-en-serio/>

Obstáculo	Descripción	Presencia del obstáculo
	Ampliación del monto de los contratos por un porcentaje igual o mayor al 30% del monto original	Aguascalientes, Tlaxcala, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Zacatecas
Costos elevados de participación	Garantías de “sostenimiento y seriedad” de las propuestas altas	Campeche, Zacatecas, Coahuila, Ciudad de México, Durango (para adquisiciones) y Nuevo León (para obra pública)
	No existe obligación para la autoridad convocante de realizar un análisis de mercado de manera previa	Aguascalientes, Colima, Oaxaca, Querétaro y Veracruz (para obra pública) y Aguascalientes, Colima, Durango y Morelos (para adquisiciones)
Falta de mecanismos que propicien la competencia	No existe obligación de la entidad convocante de realizar estudios técnicos de manera previa (obra pública)	Michoacán, Sonora y Yucatán (para obra pública) y Estado de México (para participación público-privada en proyectos para prestación de servicios)
	Posibilidad de adjudicar un contrato por medio de una invitación restringida cuando se cuente únicamente con una o dos propuestas, inclusive sin que éstas sean solventes	Aguascalientes, Baja California, Durango, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Querétaro

Obstáculo	Descripción	Presencia del obstáculo
Falta de certeza jurídica	Márgenes de discrecionalidad para definir los estándares técnicos exigibles	Chiapas, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora
	Posibilidad de modificar las convocatorias cinco días hábiles, o menos, antes de la presentación y apertura de proposiciones	Guerrero (para obra pública) y Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo y Nayarit (para adquisiciones), Puebla, Baja California Sur, Baja California, Chihuahua, Michoacán (para obra pública); y Aguascalientes y Guanajuato (para adquisiciones)

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

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

En consonancia con lo anterior, y acuerdo con la OCDE y el BM, una herramienta que puede resultar útil para inhibir riesgos de corrupción en la fase de planeación es elaborar planes de adquisiciones claros, en lo que se establezcan objetivos, métodos e instrumentos priorizados para la realización de compras.⁸⁸ Sobre este punto, y para el ámbito específico de la obra pública, el estudio *Métrica de Transparencia de Obra Pública* de la organización México Evalúa señala que la contratación de obra pública en México no se realiza necesariamente con base en necesidades previamente identificadas, o criterios técnicos y objetivos que formen parte de un plan a largo plazo. Por el contrario, los proyectos de obra pública parecen responder más bien a objetivos políticos o de corto plazo.⁸⁹

En este sentido, México Evalúa señala que a pesar de que los diagnósticos de infraestructura pueden estar incluidos en el Programa Nacional de Infraestructura o los Planes Regionales de Desarrollo, la estructura de los mismos está elaborada con base en los proyectos presentados por el PND, y no con base a diagnósticos anteriores e

⁸⁸ *Ibid*, 314

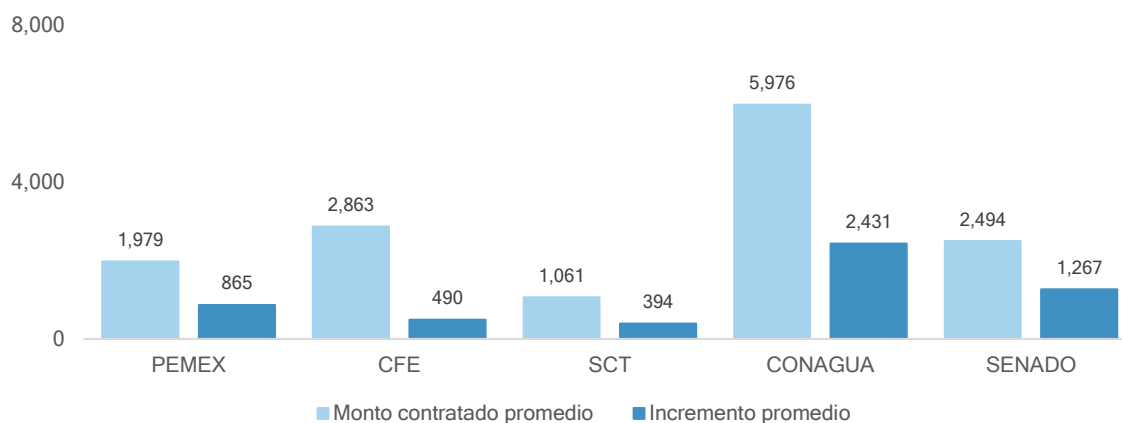
⁸⁹ *Op., Cit*, México Evalúa, p. 206

independientes. Ahora bien, a pesar de que en los planes regionales los proyectos de infraestructura son revisados por el poder legislativo, éste no cuenta con los conocimientos técnicos necesarios para evaluar la pertinencia y necesidad de los mismos proyectos.⁹⁰

Cabe señalar que la LOPSRM permite que la licitación de obra pública se lleve a cabo sin una planeación suficiente en casos excepcionales. No obstante, de acuerdo con los investigadores México Evalúa, la falta de planeación de los proyectos de obra pública es más bien la regla, y no la excepción. Lo anterior, no sólo genera riesgos sobre la calidad de las obras contratadas, sino que también abre espacios para la discrecionalidad en la toma de decisiones sobre el precio y el contratista seleccionado para realizar la obra.⁹¹ Por último, la falta de planeación también abre la puerta a desviaciones como el desarrollo de infraestructura innecesaria, la construcción de obra pública focalizada para el beneficio a ciertos grupos de interés o población en particular, así como obra pública con baja rentabilidad económica y precios elevados.

Sobre este punto, el estudio *Problemática General en materia Obra Pública* de la ASF señala que son frecuentes los casos de retrasos y sobrecostos en México. Tras haber analizado una muestra de 80 contratos, con un valor superior a los 100 millones de pesos de los años 1999 y 2010, la ASF encontró que dichos contratos tuvieron ajustes sustantivos durante su ejecución, tanto en el monto original de los recursos asignados, como en el plazo de ejecución de la obra pública. De acuerdo con esta investigación, las obras aumentaron, en promedio, 36.3% sus costos y demoraron 125% más de lo programado. En el agregado, más de dos terceras partes de los contratos evaluados se retrasaron en su ejecución al menos un año más de lo estipulado en los contratos.⁹²

Gráfica 38. Montos e incrementos promedio del costo de proyectos de distintas dependencias 1999-2010 (millones de pesos)



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

⁹⁰ México Evalúa, *MeTrop: antídoto vs. la corrupción*, 2018, p. 43 disponible en: https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/09/MeTrOP_completo.pdf

⁹¹ *Ibid*, pp. 207-2010

⁹² *Ibid*, p. 205

Ahora bien, a pesar de que la LOPSRM considera la posibilidad de modificar los contratos mediante convenios, dicho mecanismo ha sido utilizado en ocasiones por los agentes públicos que participan en los procedimientos para suprimir la competencia de otras empresas; incluso cuando es menos costoso realizar una nueva licitación que realizar extensiones de los contratos. México Evalúa menciona que este tipo de modificaciones a los contratos genera ventajas exclusivas para los contratistas, oportunidades de negociaciones e interacciones entre agentes privados y servidores públicos.⁹³ Ejemplo de lo anterior se puede ver reflejado en el gasto adicional a lo presupuestado que realizan las entidades federativas en materia de obra pública. Al respecto, de acuerdo con [el Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2017](#) del IMCO, doce entidades federativas gastaron más de lo contemplado en su presupuesto para infraestructura.

De acuerdo con el BID en el estudio, [Mejores gastos para mejores gobiernos, Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos](#), en América Latina sólo cerca del 60% de los países establece licitaciones competitivas explícitas como método predeterminado.⁹⁴ En particular, para el caso de México, a pesar de la existencia del portal electrónico transaccional *CompraNet*,⁹⁵ el tipo de procedimiento de contratación que ha predominado es la adjudicación directa. Ello abre espacios para el favoritismo y otros riesgos asociados con la corrupción al permitir la selección de ganadores en las contrataciones sin, necesariamente, probar su capacidad técnica y económica.

Es importante aclarar que la LAASP y la LOPSRM contemplan la posibilidad de llevar a cabo adjudicaciones directas o invitaciones a cuando menos tres personas bajo ciertos supuestos, siempre y cuando la contratación no supere cierto límite al monto del contrato que puede ser adjudicado. No obstante, de acuerdo con la COFECE, dichos supuestos son muy generales y permiten el uso excesivo de estos procedimientos.⁹⁶ Evidencia de lo anterior se puede encontrar en recomendaciones internacionales que se han emitido para México en la materia, así como en otros estudios realizados por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

De acuerdo con el estudio [Agenda de Competencia para un ejercicio íntegro en las Contrataciones Públicas](#) de la COFECE, la apertura y la competencia no son elementos distintivos de los procedimientos de contratación pública en México. Tras un análisis de datos extraídos de *CompraNet*, la COFECE estimó que para el año 2017 se adjudicaron más de 228 mil contratos públicos con recursos federales los cuales, en su conjunto, representaron más de 585 mil millones de pesos. De ellos, el 78% se otorgaron a través de adjudicaciones directas, 10% por medio de una invitación a cuando menos tres personas, y tan sólo el 12% por medio de una licitación pública. En el agregado, y después de analizar los montos involucrados en cada uno de dichos procedimientos, la COFECE concluyó que de los poco más de 35 mil contratos superiores a un millón de pesos (equivalentes a 553 mil millones de pesos), alrededor del 62% corresponden a procedimientos de contratación distintos a la licitación pública.⁹⁷

⁹³ *Ibid*, p. 31

⁹⁴ *Op.*, Cit, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 316, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9152/DIA-2018-Mejor-gasto-para-mejores-vidas.pdf?isAllowed=yysequence=4>

⁹⁵ Para mayor información, véase: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública en México, Rediseñando CompraNet de manera incluyente*, 2018, disponible en: <http://www.oecd.org/mexico/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico-9789264287938-es.htm>

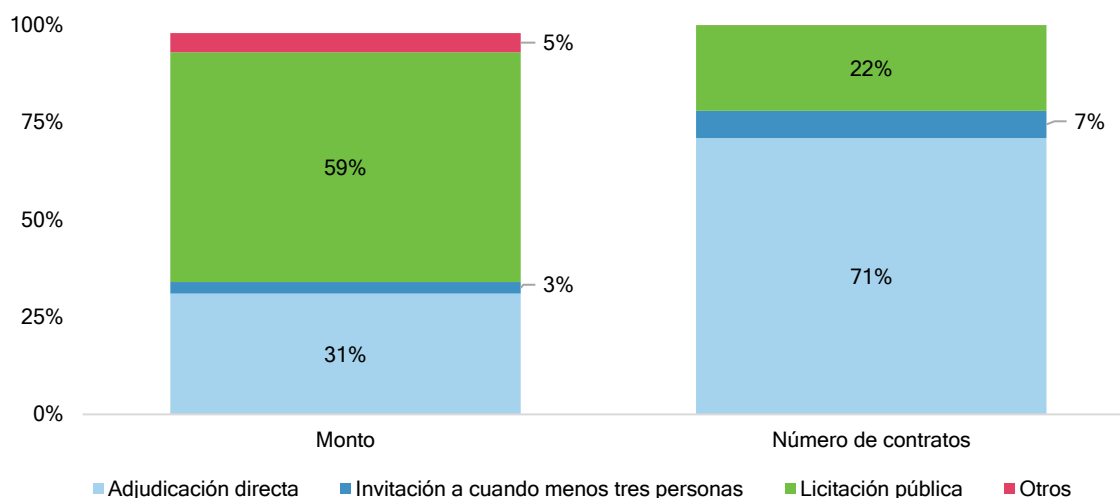
⁹⁶ Comisión Federal de Competencia Económica, *Agenda de competencia en contrataciones públicas*, p. 24, disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/CPC-ContratacionesPublicas.pdf>

⁹⁷ *Ibid*, p.8

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

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

Gráfica 39. Tipo de procedimiento por el cual las 1000 empresas resultaron ganadoras

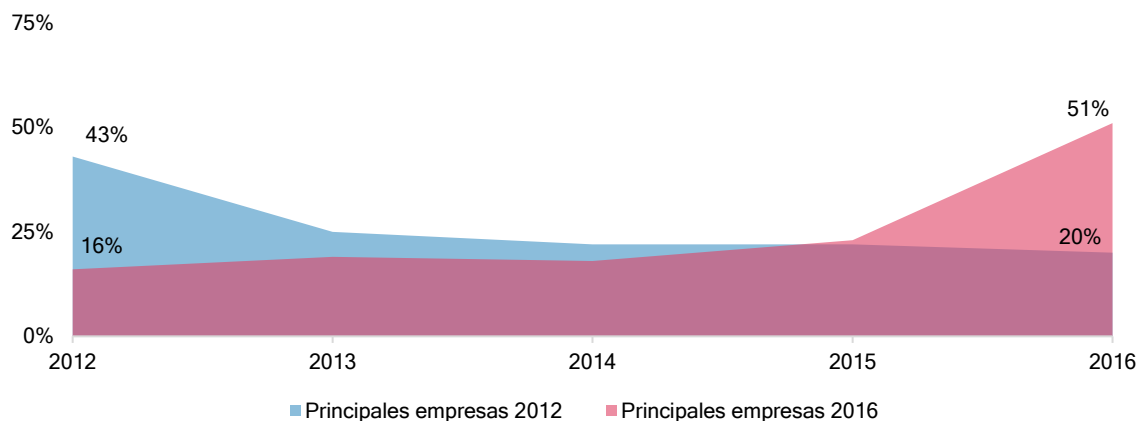


Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, *Índice de Corrupción en Contrataciones Públicas*, 2018, disponible en: https://imco.org.mx/articulo_es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/

De esta forma se pone en evidencia que mediante las adjudicaciones se abren importantes riesgos de favoritismo. En el siguiente gráfico se puede observar cómo en los cambios de administración los ganadores de las adjudicaciones directas cambian. Para el año 2012 las empresas que concentraban más del 43% de los montos de contratación, para el año 2016 tan sólo concentran el 20% de los mismos, es decir, éstas pierden más de la mitad de su participación en el mercado. A su vez, las empresas que tenían un 16% de participación en

el mercado en el año 2012, para el año 2016 elevan su tasa de participación a un 51%, lo que implica un incremento del 218%.⁹⁸

Gráfica 40. Monto adjudicado a las 100 principales empresas proveedoras, 2012 y 2016



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

En este orden de ideas, la ASF ha identificado que en los procedimientos de contratación en los cuales se utiliza el método de adjudicación directa se incrementan significativamente el riesgo de desvío de recursos públicos a través de la creación de empresas fantasma o la participación de terceros para la ejecución de los contratos. En el caso particular de empresas fantasma, los medios de comunicación y la ASF mostraron para el caso de Veracruz, y otras entidades federativas, cómo través de las adjudicaciones directas los gobiernos asignan recursos públicos a empresas para la entrega de servicios. No obstante, dichas empresas (fantasma) son creadas con domicilios fiscales falsos, están ubicadas en predios abandonados, cuentan con giros comerciales completamente distintos a los servicios para los cuales son contratadas, o pertenecen a familiares o colabore cercanos de la administración en turno.⁹⁹

Ahora bien, de acuerdo con la LAASSP, es posible que en los procedimientos de adjudicación directa se realicen convenios de colaboración con universidades, instituciones públicas y organizaciones para la entrega de los bienes y servicios, siempre y cuando el tercero contratado tenga capacidad suficiente para cubrir al menos el 51% del valor total del contrato sin contratar a un tercero. No obstante, la ASF identificó que las instituciones públicas utilizaban este método para otorgar los recursos a universidades públicas y éstas a las empresas. Sólo por triangular estos recursos, las instituciones de educación superior llegaron a cobrar mil millones de pesos, sin haber brindado ningún servicio.¹⁰⁰

⁹⁸ Instituto Mexicano para la Competitividad, *Índice de Riesgos de Corrupción: el sistema mexicano de contrataciones públicas*, 2018, disponible en: https://imco.org.mx/articulo_es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/

⁹⁹ Para mayor referencia, véase: Animal Político, *Empresas fantasma de Veracruz*, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/las-empresas-fantasma-de-veracruz/>

¹⁰⁰ Para mayor referencia, véase: Animal Político y Mexicanos Unidos contra la Corrupción y la Impunidad, *La Estafa Maestra, Graduados en desaparecer dinero público*, 2017, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

México Evalúa añade que la falta transparencia y publicidad de la información de los procesos de contratación abre espacios para la discrecionalidad y la baja participación de las empresas en los mismos. En su estudio ya citado (*Métrica de Transparencia de Obra Pública*), la organización evaluó la publicidad de la información de un total de 64 documentos (que abarcan las tres fases de la vida de una obra la pre-contratación, la contratación y la post-contratación) de obras públicas, programas y proyectos de inversión de infraestructura federal que superan los 100 millones de pesos. Al evaluar dicha evidencia, se tomó en cuenta que la información estuviera disponible, que fuera generada con estándares de buenas prácticas internacionales y que estos fueran de fácil acceso para los usuarios. Al respecto, la calificación global de los contratos en el ámbito federal fue de 3.7 puntos, en una escala de cero a diez. En la siguiente tabla se presentan los hallazgos más relevantes de este estudio en relación con la publicidad de la información de los contratos.

Tabla 33. Hallazgos más relevantes sobre la publicidad de la información evaluada en los contratos, Métrica de Transparencia de Obra Pública

Fase	Puntuación	Hallazgos	Consecuencia
Precontratación	3.3 puntos	No existen diagnósticos adecuados de necesidades de infraestructura	Las decisiones en materia de obra pública no responden al interés o necesidades públicas, así como a criterios de rentabilidad social y económica
Contratación	4.1 puntos	<ul style="list-style-type: none"> - La información relacionada con los dictámenes de excepción a las licitaciones no es del todo pública - Cuando se realizan invitaciones a cuando menos tres personas, la selección de los licitantes no se publica ni se justifica - Falta de disponibilidad de informes ejecutivos sobre las contrataciones, así como el estatus de los contratos 	<ul style="list-style-type: none"> - Se facilita y permite la simulación de la competencia - No es posible monitorear la obra pública
Postcontratación	3.7 puntos	<ul style="list-style-type: none"> - No existen buenos mecanismos de seguimiento para los ciudadanos durante la ejecución de los contratos - No se generan informes que notifiquen a los ciudadanos sobre la conclusión de la obra 	<ul style="list-style-type: none"> - No es posible realizar un escrutinio público oportuno ante un posible desvío de recursos - Los ciudadanos carecen de información sobre cuántas obras fueron terminada a tiempo o cuántas obras cumplieron con los plazos y montos estipulados

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

Respecto a los mecanismos de participación ciudadana en contrataciones públicas, la LAASSP y la LOPSRM contemplan la figura de testigos sociales; ya mencionados en el diagnóstico sobre participación ciudadana. Al respecto, y con base en información de la SFP,¹⁰¹ entre octubre del año 2016 y julio del año 2018, se designaron 144 testigos sociales para participar en igual número de procedimientos de contratación. De los 144 procedimientos, 76 fueron concluidos y suman un monto superior a 136 mil 592 millones de pesos; 42 procedimientos siguen en proceso y equivalen a un monto por poco más de 155 mil millones de pesos; 25 fueron cancelados y uno fue declinado.

El Padrón Público de testigos sociales de la SFP cuenta con un registro de 45 testigos sociales, de los cuales 38 son personas físicas y siete personas morales¹⁰². Considerando que en el año 2008 había 29 testigos sociales, de los cuales 24 eran personas físicas y 5 personas morales, se puede observar que en diez años el número de testigos sociales no ha incrementado en gran medida. Aunado a ello, de acuerdo con el *Índice Legal de Obra Pública* 2018 elaborado por el IMCO, no todas las entidades federativas incluyen la figura de testigos sociales en los procedimientos de contrataciones públicas.

Como se señaló en el diagnóstico correspondiente, aún cuando se ha incentivado la participación ciudadana como mecanismo de control en los procesos de contrataciones públicas y pese a que se ha institucionalizado la figura del testigo social, en la práctica aún hay algunos obstáculos que deben superarse para potenciar la figura del testigo social. Es necesario ampliar su margen de actuación, reducir el monto mínimo de los procesos de contratación en los que pueden participar e impulsar en las entidades federativas su inclusión en los procesos de contratación locales.¹⁰³

Asociaciones público-privadas

Las APP son esquemas de inversión de largo plazo en los que el sector privado financia y ejecuta el diseño, construcción, mejoramiento, mantenimiento y operación de infraestructura pública de acuerdo con las políticas y regulaciones fijadas por el sector público. La Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP) las define como cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias de los sectores público y privado, para la prestación de servicios al sector público en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con la finalidad de aumentar el bienestar social y los niveles de inversión en el país.

Con las APP se tiene el potencial de promover la inversión en diversos sectores como telecomunicaciones, energía, carreteras, suministro de agua, salud, vivienda y educación superior. En la siguiente tabla se presentan los subsectores con mayor inversión a través del instrumento de APP en México entre 1990 y 2015.

¹⁰¹<https://www.gob.mx/sfp/articulos/designados-por-sfp-testigos-sociales-supervisaron-compras-del-gobierno-federal-por-mas-de-136-mil-millones-de-pesos-167627>

¹⁰² Secretaría de la Función Pública, *Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas*, disponible en: <http://uncp.funcionpublica.gob.mx/tsocial/tsocial.htm>

¹⁰³ Véase: Secretaría de la Función Pública y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *Evolución y Retos de la Figura del Testigo Social*, 2018, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414032/Evolucion_y_Retos_de_la_figura_del_testigo_social.pdf; para mayor información relacionada sobre la experiencia del testigo social en la gestión pública, véase: Sergio Rivera Sánchez y Ernesto Gómez Magaña, *El Testigo Social, Experiencia de incidencia de la Sociedad civil en la gestión pública*, 2011, disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2011/08/El_Testigo_Social.pdf

Tabla 34. Inversión por medio de APP por subsectores en México, 1990-2017

Subsector	Inversión total (Millones de dólares)	Número de proyectos
Carreteras	26,491	79
Electricidad	20,957	66
Gas Natural	12,907	43
Vías Férreas	6,168	8
Agua y alcantarillado	6,310	53
Tecnologías de la información y comunicaciones	4,450	11
Aeropuertos	3,324	6
Puertos	2,819	30

Fuente: Elaboración propia con datos de Private Participation in Infrastructure Database, Banco Mundial

En México, debido a la falta de mecanismos adecuados de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, la constitución de estas asociaciones puede generar riesgos de corrupción al propiciar la existencia de espacios de opacidad, potencial conflicto de interés, uso ineficiente o inadecuado de los recursos públicos, endeudamiento público, entre otros¹⁰⁴.

Tabla 35. Fases de un proyecto de APP y riesgos de corrupción

Fases de un proyecto de APP y riesgos de corrupción				
Fase 1		Fase 2		Fase 3
<ul style="list-style-type: none"> • Selección inicial • Análisis de factibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Solución técnica • Análisis de costo-beneficio • Valor por dinero • Análisis de pasivos contingentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación final de riesgos • Modelo de contrato 	<ul style="list-style-type: none"> • Variables de licitación • Gestión y adjudicación final 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento de indicadores • Renegociaciones

¹⁰⁴ Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, *Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 119-152

Riesgos		
<ul style="list-style-type: none"> • Discrecionalidad • Definir conveniencia de APP • Consultas con el sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Discrecionalidad • Ofertas agresivas • Procedimientos dirigidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Discrecionalidad • Adendas

Fuente: BID, *Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas*, 2018

Con base en lo señalado en el documento *Política Nacional Anticorrupción: Bases para una discusión pública* de la RRC, los proyectos impulsados a través de asociaciones público-privadas pueden implicar recursos extraordinarios, debido a que las empresas participantes responden a dinámicas económicas tradicionales, mientras que los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) -esto es, los productos generados a través de la asociación- pueden implicar altos niveles de complejidad que, por una parte, generan incertidumbre sobre las inversiones realizadas y que, por otra, no necesariamente producirán los impactos sociales inicialmente proyectados.

Asimismo, en este mismo documento se señala que las APP pueden afectar el erario, debido a que la suscripción de este tipo de instrumentos por parte de los gobiernos federal y estatales se traducen financieramente en deuda pública.

Un ejemplo del impacto negativo en las finanzas públicas que pueden tener los proyectos de APP se observa en los títulos que se emiten para financiar diversos proyectos; esto se ha llevado a cabo principalmente mediante dos instrumentos: los Certificados de Participación Ordinaria (CPOS) y los Certificados Bursátiles (CBS). El portafolio de bonos carreteros de la agencia calificadora de crédito Fitch Ratings, reporta un monto de 44 billones 443 mil millones 169 mil 738 pesos en deuda responsabilidad Estado mexicano.

Otro ejemplo del impacto negativo de las APP en las finanzas públicas se observa con los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (Pidiregas) que son esquemas de inversión privada utilizados únicamente en proyectos de obra pública de PEMEX y la CFE. De acuerdo con el documento *Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas*, durante los primeros cinco años de operación de los Pidiregas, la deuda de estas entidades ascendió a 896 billones de pesos y 263 billones de pesos respectivamente.

El mismo documento señala que la suscripción de contratos de largo plazo con empresas privadas -nacionales o extranjeras- implica menos obligaciones y compromisos para garantizar el interés público. Al respecto, por ejemplo, el Reglamento de la LAPP permite a la iniciativa privada la presentación de proyectos y propuestas no solicitadas por la vía de las asociaciones público-privadas para que, en caso de considerarse viables o necesarias, puedan ser sometidas a concurso. Esto naturalmente tiene el potencial de incidir en las responsabilidades de planeación del Estado, además de que abre espacios de riesgos para actos de corrupción como la colusión o el conflicto de interés.

Aunado a lo anterior, también se identifican importantes brechas en materia de transparencia y rendición de cuentas que establezcan controles externos a la operación de las asociaciones público-privadas. Al tratarse de contratos de largo plazo entre el sector público y privado, los proyectos de APP que se financian con recursos públicos

comprometen en ciclos multianuales el gasto público; lo cual complica la auditoría y la fiscalización de este tipo de proyectos.

A pesar de la existencia de un espacio en Internet en donde se publican los principales proyectos de infraestructura que requieren financiamiento privado, la información publicada resulta insuficiente y poco útil para un control social de este tipo de mecanismos. Por ejemplo, en términos presupuestales solamente se publica el costo total de los proyectos, y el porcentaje de financiamiento público y privado.

Sobre este tema, el artículo 17 del Reglamento de la LAPP establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) deberá reportar en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública información sobre las APP autorizadas. De igual manera, existen lineamientos para dar seguimiento al ejercicio de las inversiones, así como para la elaboración de informes de ejecución y evaluación *ex post* de este tipo de instrumentos. Sin embargo, los informes que derivan de dichos lineamientos no son de fácil acceso ni responden a los principios de máxima publicidad; la única información a la cual se puede acceder de manera sencilla es la reportada por la SHCP a través de los Informes Trimestrales, y con esta no es posible llevar a cabo un seguimiento oportuno de esta clase de instrumentos.

La falta de reglas claras y homologadas para la creación y funcionamiento de APP, así como de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas eficientes y la posibilidad de comprometer importantes cantidades de recursos públicos a largo plazo, propician que se conviertan en espacios susceptibles a la corrupción. Se corre el riesgo de un uso ineficiente de los recursos, al ser el sector privado quien fije las prioridades de inversión lo que podría traducirse en conflicto de intereses; la fiscalización de los recursos en este tipo de esquemas se dificulta al tratarse de proyectos de largo plazo, por lo que se corre el riesgo de desvío de recursos que no se podrá identificar de forma eficiente e inmediata; y al no contar con mecanismos de control y seguimiento claros, existe la posibilidad que la infraestructura o los servicios prestado no cumplan con su propósito y no generen los impactos esperados en el bienestar social.

Cabildeo

El cabildeo es la práctica a través de la cual distintos grupos de interés posicionan sus demandas en la agenda pública. Pese a que esta herramienta garantiza derechos fundamentales como la libertad de información, así como el derecho a petición, también puede resultar en un ejercicio de colusión entre el sector público y los diversos grupos de interés.¹⁰⁵

Para salvaguardar el interés público y no mermar la imparcialidad de las decisiones legislativas y de política pública, es importante conocer las justificaciones institucionales y políticas que llevan a las autoridades a tomar ciertas decisiones. Por ello, es necesario contar con reglas claras sobre esta práctica que, a su vez, fomenten y faciliten el ejercicio transparente y abierto de la misma.¹⁰⁶ Al respecto, la evidencia para el caso mexicano señala la presencia constante de prácticas indebidas en las decisiones públicas, la falta de

¹⁰⁵ Alberto Abad Suárez, *El pasillo de cristal: transparentar el cabildeo en México*, p. 128, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4673/7.pdf>

¹⁰⁶ Luisa Béjar, cp. 24, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4673/7.pdf>

transparencia en el diseño de la política pública, así como áreas potenciales de riesgos de captura de autoridades por grupos de interés,

De acuerdo con el [Reporte de Competitividad Global 2017-2018](#) del Foro Económico Mundial, México obtiene un puntaje de 2.5 (de un máximo de 7 puntos) en el ámbito de “Influencia indebida,” el cual contempla la experiencia y opinión de expertos sobre la independencia judicial y el favoritismo en las decisiones de los agentes gubernamentales. En cuanto al ámbito de “Desempeño del sector público,” México obtiene un puntaje de 2.9. En particular, en el tema de transparencia de diseño de política pública, se obtiene una calificación de 4.0 puntos.

Tabla 36. Reporte de Competitividad Global 2017 - 2018, Pilar I. Instituciones Públicas México

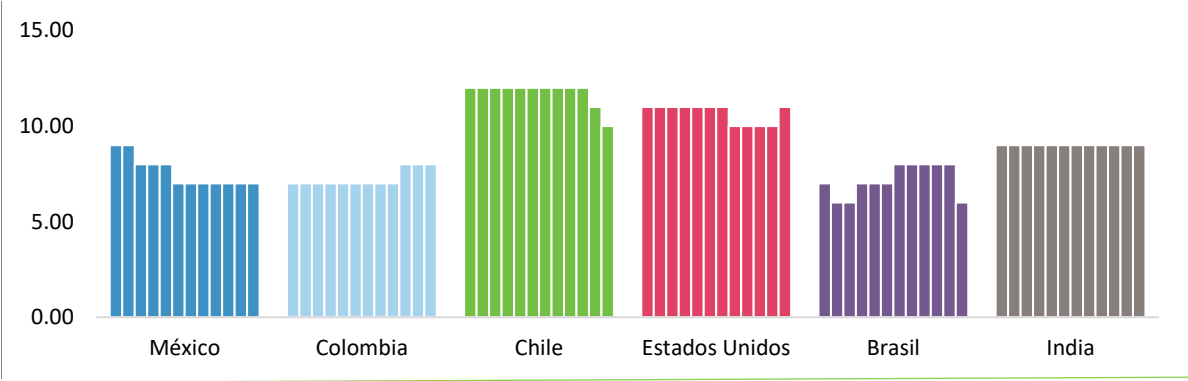
Ámbito	Tema	Puntaje (7 puntos máximo)	Lugar (127 países)
Influencia indebida Puntaje: 2.5 Lugar: 124	Independencia judicial	2.9	113
	Favoritismo en las decisiones de oficiales gubernamentales	2	129
Desempeño del sector público Puntaje: 2.9 Lugar: 100	Eficiencia en el gasto gubernamental	2.2	121
	Carga de la regulación gubernamental	2.6	120
	Eficiencia del marco legal en la resolución de conflictos	2.7	118
	Eficiencia del marco legal en regulaciones desafiantes	2.9	94
	Transparencia en el diseño de política pública	4.0	63

Fuente: Elaboración propia con base en Foro Económico Mundial, *Reporte de Competitividad Global 2017-2018*, disponible en: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/>

Otro de los indicadores que podría aproximar a la parcialidad en la toma de decisiones de política pública puede encontrarse en el Reporte [Freedom in the World](#) de la organización *Freedom House*. A través del componente de “Funcionamiento del Gobierno” dentro del ámbito de Derechos Políticos, se señala el apego al interés público con el que los poderes

ejecutivo y legislativo diseñan la política pública. Con este indicador, también es posible conocer la efectividad y dureza de los controles anticorrupción en los países, así como el grado de transparencia y apertura en los mismos. Al respecto, para el año 2017, México obtiene una calificación de 7, sobre un máximo de 12 puntos.

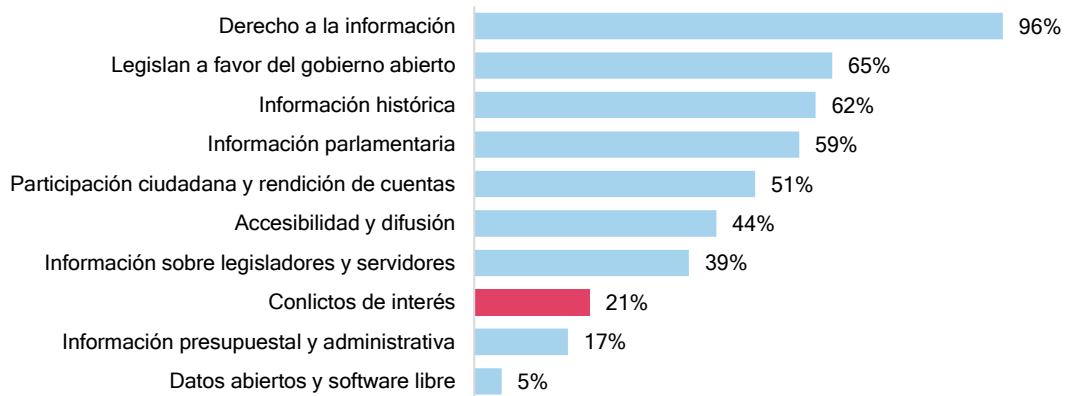
Gráfica 41. Evolución del componente de Funcionamiento del Gobierno del Reporte *Freedom in the World* de México 2006-2017, países seleccionados



Fuente: Elaboración propia con base en *Freedom House, Freedom in the World 2006-2018*, disponible en: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/>

Como se mencionó, una solución para salvaguardar el interés público en la toma de decisiones es transparentar y monitorear la práctica de cabildeo con el objetivo de analizar las justificaciones de los agentes públicos. Para ello, es útil monitorear casos reales en los que se pueda presumir potencial conflicto de interés, así como abrir dicha información al escrutinio público. De acuerdo con el *Diagnóstico de Parlamento Abierto 2017* elaborado por el núcleo de organizaciones de la APA en México, se enfatiza la necesidad aspectos clave en la arena legislativa relacionados la promoción de las agendas de gobierno y parlamentos abiertos; la accesibilidad de información sobre legisladores y servidores públicos adscritos a los congresos, así como temas de conflicto de interés.

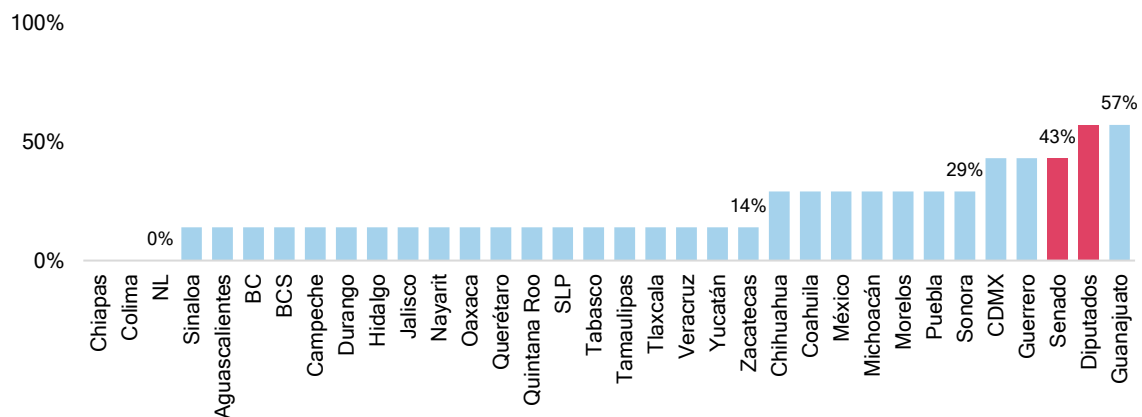
Gráfica 42. Porcentaje de cumplimiento por principio de Parlamento Abierto 2017, legislativos locales



Fuente: Alianza por el Parlamento Abierto, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*, 2017, disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>
 En este gráfico se incluyen los resultados promedio de los 32 Congresos locales

En perspectiva comparada, el análisis de la información de Parlamento Abierto permite apreciar que ninguno de los 32 legislativos del país alcanzan calificación aprobatoria en el principio de conflicto de interés. De hecho, se reconoce que en tres entidades federativas no se cuenta con ninguna previsión con respecto a este tema (Chiapas, Colima y Nuevo León). La Cámara de Diputados y el Senado de la República obtuvieron un porcentaje de cumplimiento de 57% y 43%, respectivamente que, si bien los coloca en una posición de liderazgo a escala nacional, da cuenta de las brechas existentes en los congresos del país en esta materia.

Gráfica 43. Porcentajes de cumplimiento en el principio de conflicto de interés, legislativos federales y locales

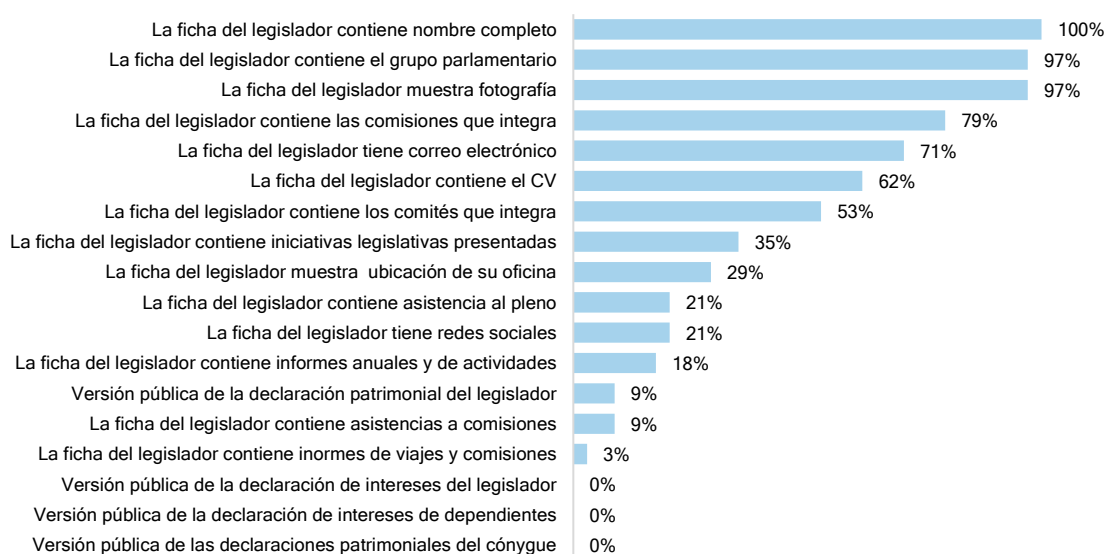


Fuente: Alianza por el Parlamento Abierto, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*, 2017, disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>

Al respecto, vale la pena hacer énfasis sobre algunas categorías que denotan, justamente, la falta de información y controles para transparentar y monitorear los intereses de los

servidores públicos. Referente a la “Información sobre legisladores y servidores” se puede observar en la siguiente gráfica que en los congresos locales se carece de información básica sobre las comisiones en las que participan los legisladores, datos sobre sus actividades, su declaración patrimonial, su declaración de intereses. A su vez, también vale la pena resaltar que, en materia de conflicto de intereses, se tiene un porcentaje de cumplimiento del 35.9% en cuanto a disposiciones que regulen el cabildeo, así como un 29.41% de cumplimiento de disposiciones que obliguen al legislador a presentar declaración de intereses. Por último, vale la pena destacar que existe un nulo porcentaje de cumplimiento en cuanto a la publicación y difusión de información sobre las actividades de cabildeo.¹⁰⁷

Gráfica 44. Porcentajes de cumplimiento en los temas incluidos en el principio de Información sobre Legisladores y Servidores Público, legislativos locales



Fuente: Alianza por el Parlamento Abierto, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*, 2017, disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>

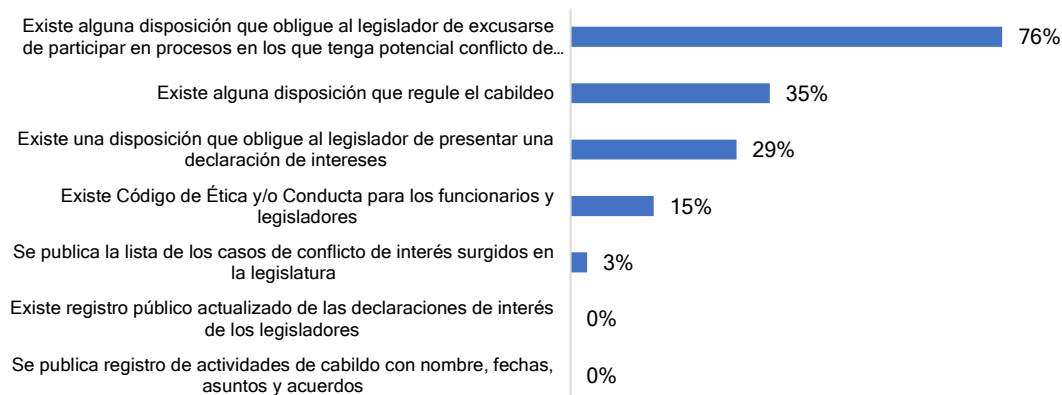
En este gráfico se incluyen los resultados promedio de los 32 Congresos locales

De igual forma, se identifican brechas importantes en el cumplimiento de criterios mínimos que generen las condiciones necesarias para disuadir e inhibir el conflicto de interés en los legislativos federales y estatales. Al respecto, conviene destacar que la única previsión que se contempla en tres cuartas partes de los legislativos del país tiene que ver con la existencia de disposiciones que obliguen a los legisladores a excusarse de participar en procesos o decisiones en los que exista potencial conflicto de interés. A pesar de esto, y como se aprecia en el siguiente gráfico, persisten brechas importantes que se pudieran atender, en el marco de la PNA, relacionadas con reglas para cabilderos, la existencia de

¹⁰⁷ Para mayor información sobre el tema de conflicto de intereses en México, véase: Roberto de Michele y Nicolás Dassen, *Conflicto de intereses, Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9200/Conflicto-de-intereses-desafios-y-oportunidades-para-implementar-un-sistema-efectivo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

códigos de ética para involucrados (legisladores, funcionarios y cabilderos), e inclusive la publicación de declaraciones de interés y la divulgación de casos de conflicto probado.

Gráfica 45. Porcentajes de cumplimiento en los temas incluidos en el principio de Conflicto de Interés, legislativos locales



Fuente: Alianza por el Parlamento Abierto, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*, 2017, disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>

En este gráfico se incluyen los resultados promedio los 32 Congresos locales

Como se puede apreciar, en el ámbito local son escasas las regulaciones respecto al cabildeo en el ámbito legislativo. De acuerdo con la *Encuesta sobre percepción de transparencia en diputados estatales en México*,¹⁰⁸ quienes participan en prácticas de cabildeo señalan que estas actividades han sido ejercidas de una manera que enturbian las decisiones, algunas empresas han promovido iniciativas a favor de ciertos grupos de interés o privados por encima de nociones de interés general o imparcialidad. De acuerdo con las entrevistas, el factor coincidente sobre los temas que se abordan en el ejercicio de cabildeo es el económico, ya que muchos legisladores hicieron alusión a los temas de recursos públicos, obras públicas, suscripción de contratos de servicios, uso de suelo en zonas urbanas, disposiciones sobre presupuesto de ingresos, cuestiones empresariales, entre otras.¹⁰⁹

Este diagnóstico no es ajeno a la realidad de la legislatura nacional en México. La normatividad en materia de conflicto de intereses y cabildeo presenta muchas áreas de oportunidad. A la fecha, se han presentado alrededor de 14 iniciativas relacionadas con temas de cabildeo (10 en la Cámara de Diputados y 4 en la Cámara de Senadores) que contemplan el establecimiento de códigos de conducta para los legisladores y cabilderos; obligaciones y sanciones para ambos en caso de conductas indebidas; así como mecanismos de transparencia para su ejercicio. Actualmente, no existe una legislación sobre el cabildeo en el ámbito legislativo, no obstante, en la práctica se encuentra más o

¹⁰⁸ La encuesta conlleva una serie de entrevistas para conocer las interrogantes principales en materia de cabildeo. Las entrevistas fueron realizadas en el año 2015 en los congresos de los estados de México, Guanajuato, Morelos, Jalisco, Oaxaca y Puebla, y la invitación a responderla se hizo a todos los diputados de los respectivos congresos, sin importar el grupo parlamentario.

¹⁰⁹ *Op., Cit.* Alberto Abad, p. 155, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4673/7.pdf>

menos regulada en los Reglamentos de la Cámara de Diputados (2010) y la Cámara de Senadores (2011).

Los esfuerzos por establecer una regulación de cabildeo en la arena legislativa se limitan a transparentar al público las relaciones entre los cabilderos y los legisladores; prohibir el cohecho; así como establecer la obligatoriedad de que los legisladores se abstengan de intervenir en situaciones donde obtengan beneficios personales o para terceros. Sin embargo, es necesario fortalecer estos reglamentos para tipificar las faltas y establecer sanciones específicas en caso de que se viole la normatividad.

Por otro lado, se debe generar, sistematizar y abrir información estratégica y relevante sobre la práctica del cabildeo, no sólo en el ámbito legislativo sino también en áreas sensibles de los demás poderes (por ejemplo, órganos reguladores, órganos constitucionales autónomos, etcétera). El mero registro de datos y su publicidad no ha sido un método eficaz de control para prevenir el conflicto de intereses, ya que en la mayoría de las ocasiones los datos no se analizan ni se compila información relevante para detectar conductas indebidas. La información que se produce actualmente no está abierta por oficio, y no es lo suficientemente estratégica para cruzar con otras fuentes de información o sistemas que permitan detectar actos de corrupción.

Es importante reconocer que el cabildeo es una actividad normal en cualquier régimen democrático. No obstante, el reto en la materia es, justamente, generar certidumbre respecto a estos mecanismos de interlocución y participación entre lo público y privado. A su vez, también es necesario garantizar y facilitar a los grupos de interés minoritarios el mayor número de oportunidades y espacios para participar en la incidencia pública.

ESTRUCTURA GENERAL DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA

Con base en la evidencia presentada en el diagnóstico, es posible sintetizar que en México persisten condiciones institucionales, administrativas y sociales en distintos frentes que incrementan significativamente los riesgos de corrupción en ámbitos diversos que impiden un control efectivo de este fenómeno: desde las interacciones cotidianas de los ciudadanos con la autoridad (al realizar un trámite, por ejemplo) hasta los grandes casos de corrupción que suponen la colusión de autoridades, funcionarios y agentes privados (por ejemplo, al acordar una contratación pública).

La permanencia de las distintas manifestaciones de la corrupción en nuestro país es el resultado de la existencia de un contexto en el que, entre otras cosas:

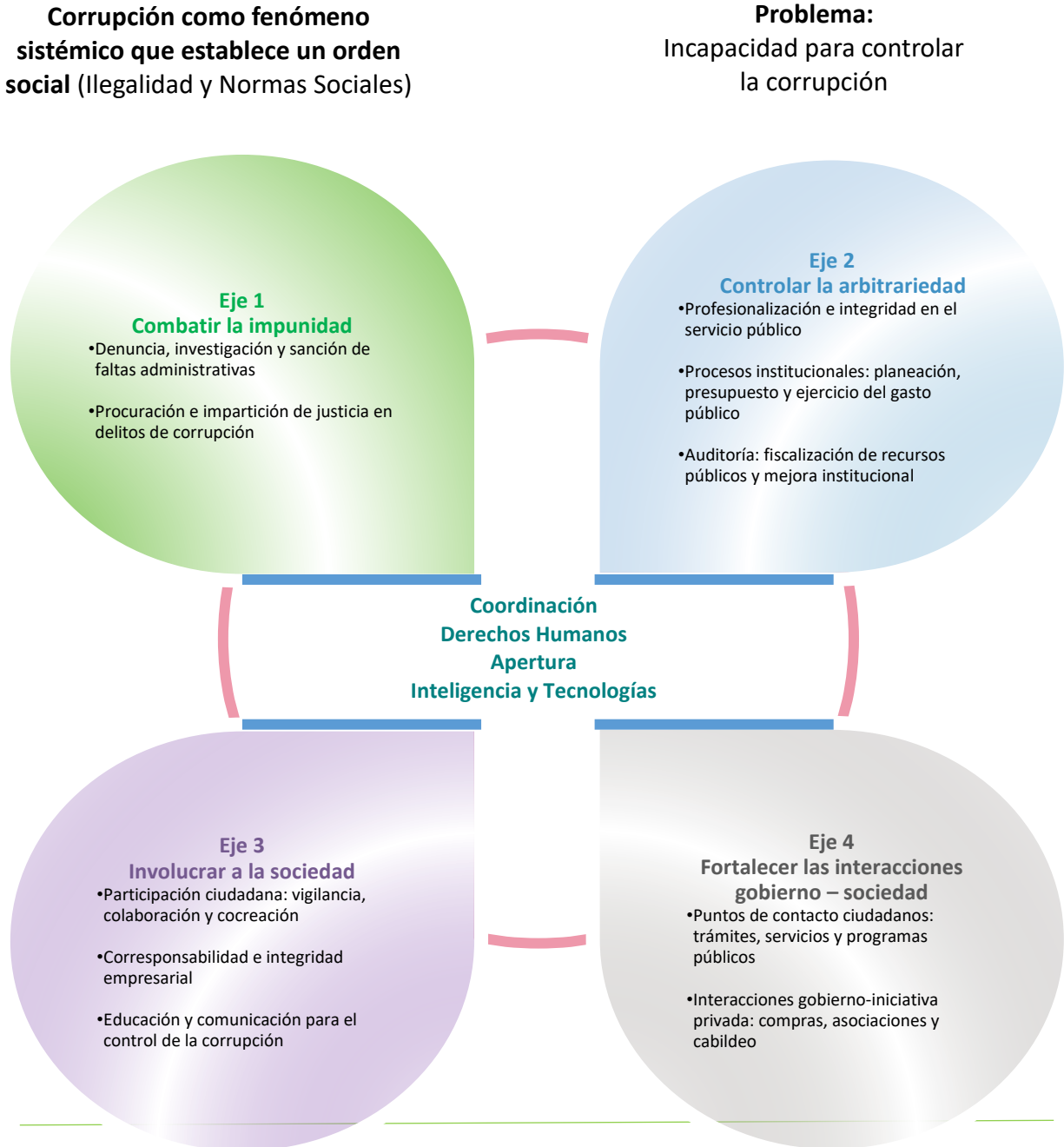
- a) Las faltas administrativas y los delitos de corrupción no son investigados y sancionados de manera eficaz, y en donde, la denuncia no es una herramienta eficaz para el control de la corrupción.
- b) Las autoridades no emplean datos, evidencia e inteligencia pertinente y suficiente para la prevención e investigación de hechos de corrupción.
- c) Las instancias de control interno, así como las de impartición y procuración de justicia carecen de las capacidades y recursos necesarios para realizar su labor con prontitud en materia de prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.
- d) El servicio público no se articula sobre bases mínimas de mérito, profesionalismo, integridad y congruencia.
- e) Los procesos de planeación, presupuesto y ejercicio del gasto de las instituciones públicas carecen de transparencia y de criterios que permitan justificar las decisiones públicas.
- f) Las instancias de auditoría y fiscalización mantienen brechas importantes de recursos, capacidades; además de que su autonomía técnica -en especial a nivel estatal- es vulnerable.
- g) Los esquemas de participación y vigilancia social tienen alcances acotados y, en muchas ocasiones, no tienen un funcionamiento adecuado.
- h) No existen estrategias sistemáticas que promuevan la colaboración y la cocreación entre autoridades, funcionarios y sociedad para el control de la corrupción.
- i) El desarrollo de prácticas de autorregulación y de integridad en el ámbito empresarial es aún incipiente, y no se cuenta con evidencia sobre su adopción en micro, pequeñas y medianas empresas.
- j) Los procesos formativos impulsados desde el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos no necesariamente

transmiten valores y desarrollan capacidades prácticas que promuevan el control de la corrupción desde la sociedad.

- k) No existe evidencia suficiente sobre el impacto que tienen las campañas de comunicación y concientización para promover la cultura de la denuncia, y valores como la integridad y la imparcialidad.
- l) La experiencia cotidiana de ciudadanos y empresas en su interacción con el gobierno al realizar trámites o solicitar servicios parece estar caracterizada por la opacidad, la arbitrariedad y la desconfianza.
- m) Los procesos de contrataciones públicas ocurren en un ambiente de opacidad, discrecionalidad y poca claridad sobre sus efectos en la entrega eficaz de bienes y servicios a la población.
- n) Las asociaciones público-privadas carecen de esquemas suficientes que brinden transparencia y claridad a las inversiones realizadas a través de estos mecanismos.
- o) No existen reglas claras que brinden transparencia y aminoren riesgos de captura y conflicto de interés en las labores de cabildeo.

Con base en lo anterior, y con el objetivo central de **generar las condiciones necesarias para un control efectivo de la corrupción en México**, en el marco de esta propuesta de PNA se definen un conjunto de prioridades en torno a **cuatro ejes estratégicos de actuación**: combate a la impunidad, control de la arbitrariedad, involucramiento de la sociedad, fortalecimiento de las interacciones gobierno - sociedad. Dichas prioridades definen el marco mínimo sobre el cual deberá sustentarse el proceso de implementación y desarrollo de acciones y proyectos específicos de intervención. En el siguiente gráfico se especifican los temas contenidos en cada uno de estos ejes estratégicos.

Ilustración 3. Ejes Estratégicos y Principios Transversales de la Política Nacional Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia

Un primer aspecto que resulta importante señalar es que, en el marco de esta PNA, estos cuatro ejes estratégicos se encuentran estrechamente relacionados; por lo que el éxito de la política dependerá de la posibilidad de articular las prioridades en acciones y proyectos interrelacionadas en cada uno de estos frentes. Por mencionar un ejemplo, no es posible concebir un combate eficaz a la impunidad si no se combinan estrategias que fortalezcan las capacidades de las instancias de control interno, y de procuración e impartición de justicia; con herramientas que incrementen de manera significativa el involucramiento activo de la sociedad por medio de la denuncia. Asimismo, no se puede suponer un fortalecimiento de la participación ciudadana y de la corresponsabilidad empresarial en el control de la corrupción, sin un correlato institucional y administrativo que, por un parte, propicie el diálogo y la cocreación y que, por otro, inhiba riesgos de corrupción existentes en los espacios de interacción entre gobierno y sociedad.

Esta interrelación de ejes se torna relevante al momento de encarar un problema sistémico, como lo es la corrupción. Como ya se señaló, un control eficaz de este flagelo no supone exclusivamente una reforma del gobierno y sus instituciones hacia principios de universalismo, imparcialidad y legalidad; sino que también implica -de manera simultánea- la adecuación gradual de las normas sociales que permiten a la corrupción permanecer y reafirmarse como regla de comportamiento aceptada en nuestro país.

Ahora bien, en segundo lugar, para la articulación eficaz de cada uno de los ejes estratégicos de esta propuesta de política se tomarán en consideración **cuatro principios transversales**, que son: **a) coordinación de las instituciones públicas; b) derechos humanos; c) apertura de las instituciones del estado; y d) desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.**

1. Coordinación Institucional: Uno de los principios fundamentales sobre los que descansa el SNA es el de la coordinación. Sobre esta base, en esta propuesta se considera necesario proponer prioridades que permitan articular armónicamente las distintas competencias y tramos de responsabilidad de las instituciones públicas del país, a fin de atender con mayor eficacia las distintas manifestaciones de la corrupción. En este sentido, las prioridades impulsadas a través de esta propuesta de política deberán fomentar, cuando así se requiera, la colaboración, el intercambio de información y la conexión de procesos ya existentes que permitan un trabajo ágil y eficaz en distintos frentes.

En este sentido, el trabajo que desarrollen las instancias centrales del SNA -como el Comité Coordinador- entre ellas mismas y con otras instituciones del Estado mexicano resultarán esenciales para articular esfuerzos, definir responsabilidades e impulsar acciones conjuntas que permitan abatir los niveles de impunidad, controlar la arbitrariedad y promover el involucramiento de la sociedad en el control de la corrupción.

2. Derechos Humanos: De manera creciente, parece existir un acuerdo sobre la relación indisoluble que existe entre la prevalencia de altos índices de corrupción y la violación de los derechos humanos. Esta vinculación puede ocurrir de distintas formas, de acuerdo con el hecho de corrupción generado. Por ejemplo, el soborno y el cohecho en trámites y servicios puede vulnerar derechos a la salud o a la educación, al restringir el acceso a bienes, particularmente a poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad. De igual forma, la persistencia de altos niveles de impunidad puede restringir el acceso a juicios justos y vulnerar el derecho de víctimas y denunciantes de actos de corrupción.

Ante el reconocimiento de la relevancia de este tema, especialmente entre poblaciones vulnerables y víctimas, en el marco de esta propuesta de política se busca -cuando así aplique- asumir un enfoque proactivo de derechos humanos que propicie el desarrollo de esquemas de protección, promoción y garantía. Asimismo, se propone colaboración con las instancias responsables -en especial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos- y con organizaciones especializadas en el tema que permitan dotar de un enfoque sustantivo de derechos a las acciones implementadas en el marco de esta propuesta.¹¹⁰

3. Apertura Institucional: Un elemento problemático que se identificó de manera constante a lo largo del diagnóstico de esta propuesta se relaciona con la opacidad y la falta de criterios de justificación de las instituciones públicas en distintos ámbitos (control interno, procuración de justicia, servicio público, procesos de asignación presupuestal, etcétera). Con base en dicho diagnóstico, un principio que articula el desarrollo de estrategias en esta propuesta de política se orienta a la promoción de esquemas -que de manera explícita y sistemática- promuevan la apertura de las instituciones del Estado mexicano y el gobierno abierto.

Este proceso de apertura se entiende a partir de dos elementos esenciales: la transparencia gubernamental y la participación de la sociedad civil en aquellos ámbitos de relevancia para el control efectivo de la corrupción. La vinculación de estos dos elementos supone, por una parte, la generación de información socialmente útil por parte de las instituciones públicas que reduzca asimetrías de información y riesgos de corrupción en sectores clave (por ejemplo, trámites o contrataciones públicas) pero que también, por otra, brinde insumos suficientes para la articulación de procesos sustantivos de participación, colaboración y cocreación entre autoridades, funcionarios y sociedad civil. En este sentido, la apertura institucional trasciende lógicas tradicionales de cumplimiento de obligaciones de transparencia y de articulación de espacios consultivos de participación; y supone la construcción de esquemas en donde la innovación social y la colaboración se convierten en pilares fundamentales en el desarrollo estrategias de control de la corrupción.

4. Desarrollo de Inteligencia y Aprovechamiento Tecnológico: Como se insistió a lo largo del diagnóstico de esta propuesta, en diversos ámbitos que inciden en el control de la corrupción existe una carencia importante de información y evidencia -mucha de ella ya generada por la instituciones públicas- cuya estandarización, divulgación y uso a través de las herramientas adecuadas puede resultar nodal en la toma de decisiones de política pública; así como en la prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.

Sobre esta base, un elemento clave que se toma en consideración en la definición de prioridades por eje es la incorporación de acciones encaminadas, primero, a la generación, estandarización, divulgación y uso de datos relevantes para el control de la corrupción que permita, en segundo lugar, la generación sistemática de evidencia e inteligencia para la toma de decisiones y la instrumentación eficaz de otras acciones contenidas en esta propuesta de política. A partir de este proceso de generación de inteligencia, finalmente, es posible identificar usos estratégicos de las tecnologías digitales y de la automatización, a fin de articular herramientas que

¹¹⁰ De igual manera, para el caso de este principio transversal se buscará la alineación, en la fase de implementación, de las acciones y proyectos específicos a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

potencien, entre otras cosas, la identificación de riesgos, la toma de decisiones y el fortalecimiento de esquemas de atención imparciales.

Con base en estos ejes estratégicos y principios transversales, en las siguientes páginas se desarrollan con detalle **60 prioridades** que integran la parte sustantiva de la Política Nacional Anticorrupción. A fin de brindar mayores detalles con respecto a la naturaleza y alcance de cada una de las prioridades de política pública, en cada caso se especifican **atributos mínimos** que perfilan los elementos que se deberán tomar en consideración al momento de desarrollar acciones y proyectos concretos durante el proceso de implementación.

Cabe hacer mención que estas prioridades no son limitativas de otras propuestas o proyectos que puedan desarrollarse por parte de otros actores, ya sean entes públicos o privados, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil u otros. Sin embargo, estas son las recomendaciones que se identificaron prioritarias a partir de toda la evidencia mostrada en esta propuesta y de los resultados del proceso de política pública que ya ha sido descrito.

Es necesario precisar que las prioridades expuestas en esta propuesta no hacen referencia a proyectos específicos, es decir, no se debe confundir este documento con un programa o guía que contiene elementos programáticos delimitados. La propuesta de PNA establece avenidas amplias, para que, a través de un proceso de implementación progresivo, como se explicará en las siguientes secciones, las instituciones públicas del Comité Coordinador y aquellas que están alineadas al control de este flagelo puedan aterrizar acciones o proyectos específicos que atiendan la realidad de cada entidad federativa.¹¹¹

Conviene hacer mención que las prioridades de política consideradas en cada eje se clasifican en cinco categorías de acuerdo con el tipo de instrumento que se busca impulsar o desarrollar. Estas categorías se sintetizan en el siguiente diagrama.

¹¹¹ Cabe mencionar que, como anexo a este documento, se incluye una base de datos con propuestas específicas que pueden ser retomadas para su eventual aplicación, en función a su alineación a los distintos ejes de la propuesta de PNA. Dichas propuestas podrán ser retomadas por los Sistemas Estatales Anticorrupción en el desarrollo de sus propias políticas y programas de implementación.

Ilustración 4. Instrumentos genéricos para el diseño de prioridades de política pública



Elaboración propia

A manera de síntesis, en la siguiente tabla se presenta la relación de prioridades de la PNA, de acuerdo con los ejes estratégicos de actuación, los principios transversales y las categorías de instrumentos arriba descritos.

Tabla 37. Distribución de prioridades por tipo de instrumento y principio transversal

		Impunidad	Arbitrariedad	Involucramiento	Interacciones	Total
Principio Transversal	Coordinación	4	4	2	5	15
	Derechos Humanos	2	--	7	1	10
	Apertura	2	5	5	4	16
	Inteligencia/Tecnologías	7	6	1	5	19
	Total	15	15	15	15	60
Categoría de Instrumentos	Procesos	6	7	6	4	23
	Capacidades	4	2	2	1	9
	Información	2	2	2	2	8
	Herramientas	1	3	3	5	12
	Rendición de Cuentas	2	1	2	3	12
Total	15	15	15	15	60	

Elaboración propia

PRIORIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA

A continuación, se presentan las sesenta prioridades que se proponen en el marco de esta propuesta de Política Nacional Anticorrupción. Cada una de ellas se dividen por eje estratégico; para cada prioridad, se muestra también entre paréntesis la alineación de estas al tipo de instrumento de política genérico en el que se catalogan.

Eje 1. Impunidad

Como parte del eje de impunidad se incluyen los temas de *Denuncia, Investigación y Sanción de Faltas Administrativas; y Procuración e Impartición de Justicia en materia de Delitos de Corrupción.*

PROCESOS

Prioridad 1. Elaborar un plan estratégico de persecución de faltas administrativas y delitos asociados a la corrupción (Coordinación)

Dicho plan estratégico deberá contemplar:

- La cooperación e intercambio de información en los ámbitos internacional, interinstitucional, con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil.
- Protocolos de actuación homogéneos para la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- La priorización de delitos de corrupción como el lavado de dinero, el desvío de recursos públicos, delitos electorales asociados con hechos de corrupción y conflicto de intereses, así como aquellas conductas más recurrentes a escala regional.
- Atender especialmente las actividades de las Personas Expuestas Políticamente.
- La fiscalización coordinada y proactiva del financiamiento y gasto de los recursos asignados a los partidos políticos, que permita la identificación de riesgos de corrupción.
- El fomento de la aplicación a escala nacional de lo estipulado en las Convenciones Internacionales Anticorrupción, así como en sus mecanismos de seguimiento.
- Promover la aplicación y la evaluación periódica del Protocolo para Prevenir, Detectar, Investigar, Perseguir y Sancionar el Cohecho Internacional.

Prioridad 2. Fortalecer los procesos de coordinación interinstitucional para la prevención, identificación e investigación de delitos de corrupción (Coordinación)

Dichos procesos deberán promover el trabajo coordinado y el intercambio de información entre el Comité Coordinador y diversas instituciones públicas (Unidad de Inteligencia Financiera, Servicio de Administración Tributaria, Instituto Nacional Electoral, Comisión Federal de Competencia Económica, como mínimo) y privadas que permitan prevenir, detectar, investigar y sancionar:

- Desvío de recursos públicos, lavado de dinero, empresas fantasmas y la aplicación de los Principios para la Identificación y Transparencia del Beneficiario Final.

- Delitos electorales asociados a actos de corrupción, con especial atención a la compra de votos, el condicionamiento a programas sociales y el condicionamiento a la prestación de servicios públicos.

Prioridad 3. Fortalecer las medidas para la identificación y el intercambio de información sobre beneficiarios finales (Inteligencia)

Estas medidas deberán contemplar:

- El establecimiento de criterios obligatorios y estandarizados para el sector privado en materia de captación de información oportuna relacionada con los beneficiarios finales.
- La extensión de los requisitos sobre la identificación de beneficiarios finales en todas aquellas áreas o actividades que permitan o sean espacios para la corrupción.
- La garantía de que la información capturada cuenta con estándares de información es adecuada, precisa y actualizada.
- Publicación y compartición de la información relacionada con los beneficios finales a través de plataformas tecnológicas y registros abiertos a las autoridades competentes.
- El involucramiento activo del sector privado, instituciones bancarias, registros públicos y actores que desarrollan actividades y profesiones no financieras designadas.

Prioridad 4. Garantizar el derecho al debido proceso en faltas administrativas y delitos de corrupción (Derechos Humanos)

Dichas garantías deben contemplar:

- Procesos independientes, justos y humanizados que garanticen el acceso a la justicia.
- Mecanismos que aseguren la investigación de todas las denuncias fundamentadas que se reciban.
- Apego a estándares de debido proceso conforme al derecho administrativo sancionador.
- Homologación de los procedimientos de integración de las carpetas de investigación y expedientes correspondientes.
- La proporcionalidad y cumplimiento de las sanciones respecto a las faltas administrativas y delitos de corrupción.

Prioridad 5. Generar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, testigos, peritos y víctimas de hechos de corrupción (Derechos Humanos - Coordinación)

Estos procesos de protección deberán:

- Ser accesibles, sencillos de aplicar y deben garantizar la confidencialidad.
- Asegurar la existencia de mecanismos de defensa legal, seguridad e integridad para denunciantes, testigos, peritos, víctimas, así como sus familiares, en caso de que se requiera; al igual que su situación laboral.
- Valorar la inclusión de mecanismos de reconocimiento e incentivos para la denuncia.
- Considerar medidas que disuadan potenciales represalias y aseguren la reparación del daño.
- Considerar la inclusión de medidas especiales de protección a periodistas y personas que investigan casos de corrupción, así como a personas en situación de vulnerabilidad.

Prioridad 6. Fortalecer los mecanismos de coordinación y colaboración para la atención oportuna de las denuncias realizadas por la ciudadanía (Coordinación)

Dichos mecanismos deberán:

- Mejorar la comunicación, conocimiento y coordinación entre las distintas autoridades competentes en la atención y seguimiento de las denuncias.
- Asegurar la atención de las denuncias recibidas, sin menoscabo del medio por el que fueron recibidas, por las instancias correctas.
- Asegurar que las denuncias sean comunicadas, revisadas e investigadas, así como permitir el intercambio de información.
- Fortalecer la incidencia de los Comités de Participación Ciudadana en este proceso, en cumplimiento con la atribución estipulada en la Ley General del SNA.

INFORMACIÓN

Prioridad 7. Promover -en coordinación con la SESNA y las Secretarías Técnicas de los Sistemas Estatales Anticorrupción- la generación de información, evaluaciones y evidencia que sirva de insumo para los Comités Coordinadores para la mejora de los procesos de detección, investigación y sanción de faltas administrativas y delitos de corrupción (Inteligencia)

La información deberá:

- Ser comparable a nivel federal y entre entidades federativas, con base en variables e indicadores homologados.
- Permitir la desagregación de los procesos e informen sobre aspectos susceptibles de mejora.
- Identificar los elementos clave de mejora de los procesos, en particular los elementos relacionados con la vinculación de procesos de instituciones distintas.

- Recopilar, producir, analizar y difundir periódicamente datos estadísticos e información sobre las denuncias de corrupción que reciben los distintos organismos de control y supervisión, el poder judicial, y otros entes estatales de prevención e investigación de la corrupción.

Prioridad 8. Desarrollar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables orientados a la prevención, la detección y la investigación de faltas administrativas y delitos de corrupción (Inteligencia)

Dichos sistemas deberán:

- Recopilar y reportar información periódica y sistemática.
- Implementar estándares y esquemas de datos abiertos y comunes para los datos anticorrupción.
- Considerar la generación y aplicación de protocolos de aplicación de inteligencia para la prevención e identificación de hechos de corrupción.
- Considerar criterios para la incorporación de información y evidencia clave a la Plataforma Digital Nacional.

CAPACIDADES

Prioridad 9. Realizar evaluaciones diagnósticas de capacidades de las instancias encargadas de los procesos de faltas administrativas y delitos de corrupción, en coordinación con la SESNA y las Secretarías Técnicas de los Sistemas Estatales Anticorrupción que sirva de insumo para los Comités Coordinadores (Inteligencia)

Dichas evaluaciones deberán permitir:

- Identificar aspectos susceptibles de mejora por institución.
- La oportunidad de desarrollar perfiles de acuerdo con las atribuciones conferidas y necesidades institucional.
- Conocer el grado certificación y especialización en materia investigación de delitos de alto impacto.
- Incorporar perfiles multidisciplinarios que fortalezcan el capital humano en las instituciones de procuración e impartición de justicia.

Prioridad 10. Impulsar la generación y el fortalecimiento de capacidades de la Fiscalía General de la República y de las Fiscalías Generales de las entidades federativas (Inteligencia-Coordinación)

El fortalecimiento puede realizarse a través de:

- La generación de fiscales y policías de investigación especializados en delitos asociados a la corrupción y recuperación de activos.
- La generación de capacidades en los procesos de investigación, integración y formación de expedientes y el desahogo de juicios en materia de corrupción.
- La promoción y el establecimiento de esquemas de certificación de personal de fiscalías en temas anticorrupción.

Prioridad 11. Garantizar la suficiencia de recursos y capacidades del Poder Judicial, unidades de control y demás autoridades competentes en la materia **(Coordinación)**

Estos elementos de suficiencia deberán contemplar:

- Criterios objetivos sobre las necesidades de los entes, que permitan la asignación de recursos y capacidades sobre criterios transparentes y justificables.
- La discusión sobre la eventual autonomía presupuestal de los entes.
- El desarrollo de indicadores de desempeño, que permita identificar necesidades y áreas de mejora.

Prioridad 12. Adoptar un enfoque estandarizado para la captación, almacenamiento y uso de la información de los sistemas que integran la Plataforma Digital Nacional, y que abonan a la prevención, detección e investigación de actos de corrupción **(Inteligencia-Coordinación)**

Dicho enfoque deberá:

- Privilegiar el uso de medios electrónicos y la correcta conectividad de los entes propietarios de los datos con la Plataforma Digital Nacional.
- Realizar verificaciones eficaces basadas en el riesgo y utilizando bases de datos integradas de otras instituciones públicas que produzcan o dispongan de datos estratégicos para combatir la corrupción.
- Requerir el uso de la firma electrónica de los responsables para la validación de información.

HERRAMIENTAS

Prioridad 13. Promover el diseño e implementación de protocolos estandarizados a escala nacional en materia de presentación de denuncias de hechos de corrupción **(Inteligencia - Coordinación)**

Dichos protocolos deberán:

- Contar con un diagnóstico previo de las tendencias de presentación de denuncias a escala nacional, y de las necesidades para transitar a un enfoque centrado en la denuncia electrónica.
- Propiciar la estandarización de procesos y formatos para la presentación de denuncias.
- Evaluar alternativas que permitan un seguimiento en “tiempo real” del avance de las denuncias por parte de los denunciantes.
- Propiciar el involucramiento de los Comités de Participación Ciudadana en el rediseño de procesos.
- Contemplar la creación de manuales de denunciantes.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Prioridad 14. Promover el establecimiento, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, de mecanismos gobierno abierto que promuevan el debate en torno al fortalecimiento de capacidades, atribuciones y alcances de las Fiscalías Generales y las unidades de investigación **(Apertura)**

Estos mecanismos de discusión deberán contemplar:

- Espacios para el análisis de temas clave relacionados con las Fiscalías (autonomía, presupuesto, capacidades, etcétera).
- Promover la generación y difusión de información relacionada con el perfil, nombramiento, activos, intereses y redes de los agentes públicos que conforman las unidades de control, fiscalización y el poder judicial.
- Promover la generación y difusión de información relacionada con los antecedentes profesionales y el récord de participaciones de los agentes públicos en casos controversiales.

Prioridad 15. Desarrollar y aplicar, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, un estándar de generación y publicación de información socialmente útil que permita a la ciudadanía conocer los alcances de los procesos de investigación sobre faltas administrativas y delitos de corrupción **(Apertura)**

La información deberá estar relacionada con, al menos, las siguientes temáticas:

- Medios para la presentación de las denuncias.
- Elementos mínimos para la presentación de denuncias.
- Catálogos y sistematización de faltas, delitos y sanciones correspondientes.
- Publicación de sentencias y sanciones por parte de los Poderes Judicial, unidades de control y ministerios.
- Desempeño de las unidades de control, fiscalización y jueces.

Eje 2. Arbitrariedad

Como parte del eje de arbitrariedad se incluyen los temas de *Profesionalización e Integridad en el Servicio Público, Procesos Institucionales y, Auditoría y Fiscalización.*

PROCESOS

Prioridad 16. Promover la generación de criterios mínimos para el elaboración y aplicación de políticas de recursos humanos por parte de los entes públicos, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados - Federación **(Coordinación)**

Dentro de estos criterios mínimos se deberán incluir:

- El establecimiento de necesidades de recursos con base en diagnósticos sobre las funciones, atribuciones y programas de trabajo de los entes públicos, con un enfoque de mediano plazo.
- Actualizaciones periódicas de los perfiles de puesto de los servidores públicos.
- Elaboración y aplicación de manuales de organización y de procedimientos de las unidades administrativas de los entes públicos actualizados y alineados a la estructura real de éstos.

Prioridad 17. Generalizar la instrumentación de servicios profesionales carrera en todos los ámbitos y poderes de gobierno basados en el mérito, desempeño y habilidades necesarias de acuerdo con el perfil del puesto, cargo o comisión **(Coordinación)**

Los servicios de carrera deberán:

- Asegurar la alineación de los perfiles con las políticas de recursos humanos de los entes públicos.
- Aplicar criterios homologados para asegurar la transparencia en el proceso de reclutamiento, selección y destitución a partir de concursos públicos y abiertos, en particular en los puestos relacionados con el control interno, fiscalización y transparencia.
- Incorporar información sobre sanciones impuestas a servidores públicos a escala nacional en los procesos de reclutamiento.
- Contar mecanismos transparentes y plenamente justificables sobre la utilización de criterios de excepción para la contratación temporal de funcionarios fuera del esquema de carrera.
- Establecer esquemas para el desarrollo de capacidades en el servicio público permanentes y vinculadas a las funciones de cada puesto.
- Definir mecanismos de evaluación de desempeño objetivos y transparentes.

Prioridad 18. Impulsar la adopción y socialización de políticas de integridad en los entes públicos (Coordinación-Derechos Humanos)

Las políticas de integridad deberán:

- Promover la creación y el fortalecimiento de Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés en todos los entes públicos del país.
- Establecer procedimientos estándares para instruir y capacitar a los servidores públicos en materia de integridad pública.
- Fijar normas de conducta que prioricen los riesgos asociados a la corrupción en los procesos institucionales, y que promuevan el interés público, una cultura de transparencia y la aplicación de los principios constitucionales.
- Permitir la reflexión en los servidores públicos sobre dilemas en el gobierno.
- Incentivar el comportamiento ético.
- Promover el uso y beneficio de la adopción de las Ciencias de la Conducta en el desarrollo de instrumentos de promoción de la integridad.

Prioridad 19. Promover, en colaboración con el Sistema Nacional de Fiscalización, el desarrollo de una agenda estratégica que potencie la relevancia de los procesos de auditoría y fiscalización en el control de la corrupción (Inteligencia)

Dicha agenda podrá considerar, entre otras cosas:

- La adopción a escala nacional de los Estándares Profesionales de Auditoría.
- El desarrollo de programas de auditoría basados en la administración de riesgos coordinados a escala nacional.
- La realización de auditorías aleatorias y en tiempo real.
- El uso de información y herramientas estadísticas para realizar investigaciones con un enfoque preventivo y basado en los riesgos de corrupción.
- Medidas para el fortalecimiento de capacidades y la certificación de los agentes públicos que participan en estas actividades.
- Simplificar y coordinar los procesos de auditoría en los ámbitos locales y municipales, que eviten duplicidades con la Auditoría Superior de la Federación.
- El desarrollo de enfoques de mejora de la gestión con base en los resultados de los procesos de revisión y auditoría

Prioridad 20. Incentivar el desarrollo de criterios para la justificación de las asignaciones y adecuaciones presupuestarias de los distintos programas y acciones de los entes públicos (Apertura)

Dichos criterios deberán tomar en consideración, entre otras cosas:

- Instrumentos de evaluación de desempeño disponibles.
- Las observaciones y comentarios realizados por las contralorías y testigos sociales, así como los órganos de fiscalización y contralorías u homólogas, y secretarías de finanzas.

- El cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y acciones.

Prioridad 21. Promover la adecuación de los procesos relacionados con movimientos financieros, la fragmentación y la triangulación de pagos, y la realización de transacciones en efectivo **(Coordinación)**

Estos procesos deberán generar criterios homologados para:

- El uso de medios de autenticación electrónica en la realización de estos movimientos.
- La justificación programática y presupuestal para la realización de movimientos financieros.
- La identificación y registro de procedimientos y empresas en los que sea necesario fragmentar y triangular pagos.
- El registro de procedimientos y la justificación de pagos o transferencias en efectivo.

Prioridad 22. Promover la adopción de procesos estandarizados de gobernanza de datos en los entes públicos, que permita generar información estandarizada e interoperable sobre procesos relacionados con presupuesto, ejercicio del gasto y ejecución de programas públicos **(Inteligencia-Coordinación)**

Dichos procesos deberán considerar:

- La homologación de campos y estructura de bases de datos para los programas sociales.
- Trazabilidad completa de recursos públicos relacionados con gasto social desde la planeación, implementación, ejecución y evaluación.
- Mecanismos de cooperación e implementación de estándares de datos para todos los entes públicos.
- La creación de identificadores únicos públicos.

INFORMACIÓN

Prioridad 23. Fomentar, a través de la colaboración de la SESNA con el Sistema Nacional de Transparencia, la generación de criterios para la apertura y uso de información estandarizada sobre procesos institucionales clave por parte de los entes públicos, asociados con riesgos de arbitrariedad y corrupción **(Apertura)**

Estos criterios deberán:

- Considerar la integración de los datos estratégicos en la Guía de Datos Abiertos Anticorrupción.
- Definir pautas de actualización de información.
- Definir mecanismos de vinculación a procesos estratégicos de decisión al interior de los entes públicos, así como de su publicación desde un enfoque de transparencia proactiva.

Prioridad 24. Incentivar la colaboración con la sociedad (organizaciones, académicos, empresarios, etcétera), para la identificación de necesidades de información sobre procesos institucionales clave de los entes públicos (**Apertura**)

La identificación de necesidades de información deberá privilegiar:

- La definición de elementos utilizables para fomentar la reducción de asimetrías de información durante el ciclo de vida de los procesos.
- La generación de criterios para generar datos que sean socialmente útiles para el conocimiento y mejora de los procesos.
- La generación y publicación de datos que promuevan la exigibilidad de derechos entre la población vulnerable.
- La generación de estrategias amplias de publicación y difusión de riesgos para la población, que deriven de la ejecución de los procesos.

CAPACIDADES

Prioridad 25. Generar y adecuar, con base en evidencia, políticas de desarrollo de capacidades en el servicio público (**Inteligencia**)

Dichos esquemas deberán sustentarse en:

- El fomento y adopción de integridad en el servicio público.
- La planeación, desarrollo de programas y evaluaciones de desempeño.
- La certificación de servidores públicos en dependencias o unidades administrativas estratégicas para el control de la corrupción (instituciones de fiscalización, órganos internos de control, fiscalías anticorrupción, tribunales de justicia administrativa).

Prioridad 26. Impulsar el desarrollo de una estrategia de certificación y fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos adscritos a los Órganos Internos de Control u homólogos en el país (**Inteligencia - Coordinación**)

Como mínimo, se deberán generar criterios homologados para fortalecer las capacidades relacionadas con:

- Procedimientos normativos y sustantivos para la detección, investigación y sustanciación de faltas administrativas.
- Procedimientos normativos y sustantivos relacionados con denuncias por probables delitos de corrupción.
- Procesos de control interno con enfoque de riesgos.

HERRAMIENTAS

Prioridad 27. Promover, en colaboración con los Sistemas Nacionales de Transparencia, Fiscalización y secretarías de finanzas u homólogas, la generación de protocolos homogéneos de actuación, justificación y publicación de información de procesos institucionales clave, en los que se identifiquen potenciales riesgos de corrupción **(Apertura)**

Los protocolos de actuación en procesos institucionales clave deberán especificar:

- Requisitos sobre las justificaciones y riesgos de afectaciones a los programas que deberán contener las adecuaciones presupuestales solicitadas por las unidades administrativas.
- Requisitos para la elaboración de diagnósticos de necesidades, así como objetivos de política, criterios de asignación, objetivos y registro del uso de recursos para el Ramo 23.
- Procedimientos para justificar la creación de Fideicomisos Públicos y para transparentar el uso de los recursos transferidos.
- Criterios para el uso excepcional de pagos en efectivo realizados por los entes públicos.
- Criterios para evitar los nombramientos temporales para casos excepcionales para la ocupación de plazas sujetas a los servicios de carrera.

Prioridad 28. Desarrollar, a través de la colaboración entre la SESNA y las Secretarías Técnicas de los Sistemas Estatales Anticorrupción, un modelo de evaluación del desempeño de las instituciones integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, así como una metodología de presupuesto transversal nacional **(Inteligencia)**

El modelo de evaluación deberá contemplar, como mínimo:

- Indicadores que permitan conocer el alcance de los resultados institucionales de las instituciones del Comité Coordinador.
- Indicadores para evaluar la eficiencia de los procesos institucionales asociados con el control de la corrupción.

Prioridad 29. Impulsar el desarrollo, adopción y utilización de herramientas y tecnologías relacionadas con inteligencia artificial para el control de la corrupción en procesos institucionales clave **(Inteligencia)**

Las herramientas desarrolladas deberán contemplar:

- Sistemas de alertas predictivos sobre riesgos de corrupción en contrataciones públicas.
- Sistemas de monitoreo de los procesos administrativos y penales asociados a la corrupción.
- La generación de analíticas y visualizaciones para las autoridades de investigación y la ciudadanía.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Prioridad 30. Promover la participación y la colaboración con la sociedad (organizaciones, académicos, empresarios, etcétera) para el seguimiento, evaluación, mejora y rendición de cuentas de procesos institucionales clave, asociados con riesgos de arbitrariedad y corrupción (**Apertura**)

Los esquemas de participación y colaboración con la sociedad deberán contemplar:

- El intercambio de información sobre las políticas de gestión de recursos humanos y servicios de carrera, asignación de presupuesto y ejercicio del gasto, fideicomisos y resultados de auditoría.
- La eventual integración de Laboratorios de Innovación y Seguimiento en materia de profesionalización, presupuesto, auditoría y ejercicio del gasto público.

Eje 3. Involucramiento de la sociedad

Como parte del eje de involucramiento de la sociedad se incluyen los temas de *Participación Ciudadana, Integridad y Corresponsabilidad Empresarial, y Educación y Comunicación para el Control de la Corrupción.*

PROCESOS

Prioridad 31. Promover la generación y aplicación de procesos de evaluación de los mecanismos de participación ciudadana existentes, con especial énfasis en su incidencia en el control de riesgos de corrupción (**Inteligencia**)

Dichos mecanismos de evaluación deberán:

- Valorar la incidencia de los instrumentos de participación ciudadana en el control de la corrupción y la rendición de cuentas.
- Informar sobre el funcionamiento y seguimiento efectivo de acuerdos.
- Promover el intercambio de información y experiencias entre mecanismos de participación ciudadana del país.

Prioridad 32. Fortalecer, en colaboración con el Instituto Nacional de Desarrollo Social, las actividades de fomento a los mecanismos de participación ciudadana, en especial de alcance local, dedicadas a la incidencia en materia de control de la corrupción (**Derechos Humanos**)

Lo anterior, deberá considerar al menos:

- La garantía del derecho de acceso a la información pública oportuna y estandarizada que facilite y potencie las actividades de los mecanismos de participación ciudadana.
- La generación de incentivos para la creación de mecanismos de participación ciudadana, así como para la realización de sus actividades.
- La creación de redes y comunidades de mecanismos de participación ciudadana.
- La promoción de esquemas innovadores de financiamiento de actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil, en especial las dedicadas a temas de control de la corrupción y rendición de cuentas.

Prioridad 33. Impulsar, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, la adopción de procesos homogéneos en el Poder Legislativo de los ámbitos federal y estatal, que promuevan el desarrollo de esquemas de Parlamento Abierto (**Apertura**)

Estos procesos deberán contemplar:

- La adopción y la aplicación de los principios de Parlamento Abierto en procesos de designaciones y en iniciativas de ley que despierten el interés de organizaciones y colectivos de sociedad civil.

- La generación de pautas específicas de apertura legislativa en las labores de aprobación del presupuesto y calificación de cuentas públicas.
- La obligatoriedad de las consultas abiertas a grupos y personas interesadas en los asuntos legislativos mediante audiencias públicas, consultas, mesas de análisis y discusión.

Prioridad 34. Fomentar procesos de colaboración interinstitucional entre el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos **(Derechos Humanos-Coordinación)**

Dichos procesos podrán procurar:

- El fortalecimiento de programas de estudio que potencien el desarrollo de la cultura de la legalidad y la integridad.
- La formación del cuerpo docente que asegure la correcta impartición de los programas de estudio con enfoque en la materia.
- La generación de contenidos que promuevan el desarrollo de aprendizajes prácticos con respecto a la corrupción.

Prioridad 35. Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación y concientización sobre la corrupción, sus implicaciones y los elementos disponibles para su combate **(Coordinación - Inteligencia)**

La homologación de criterios deberá considerar como mínimo:

- La necesidad de evidencia previa (pruebas piloto) que permita evaluar y ratificar los impactos potenciales de las campañas a realizar.
- El registro y transparencia del gasto en comunicación social basado en los Estándares de Transparencia en Publicidad Oficial.
- La diversidad de las redes sociales y las tecnologías de la información y comunicación.
- La creación y existencia de canales de comunicación que fomenten el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Prioridad 36. Fortalecer el papel de los Comités de Participación Ciudadana en los procesos de comunicación a ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, sector privado y academia sobre su rol y la importancia en el combate a la corrupción **(Derechos Humanos)**

La comunicación deberá contemplar, al menos, lo siguiente:

- Realizar campañas de concientización en los Comités de Participación Ciudadana estatales y municipales.
- Promover un cambio de comportamiento y cultura de la integridad entre los distintos actores.
- Utilizar diversos medios de comunicación contemplando la brecha e inclusión digital de las distintas localidades.

- Personalizar las campañas y mensajes de acuerdo con la audiencia objetivo.
- Aprovechar la diversidad de las redes sociales.

INFORMACIÓN

Prioridad 37. Incentivar, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, la generación y publicación de información socialmente útil que promueva la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el control de la corrupción (**Apertura - Derechos Humanos**)

La información deberá contener, al menos, las siguientes temáticas:

- Costos de la corrupción y el impacto directo en la vida cotidiana.
- Canales y procedimientos para realizar las denuncias, así como la importancia de éstas.
- Espacios de participación ciudadana.
- Acciones del gobierno en materia de combate a la corrupción, con especial énfasis a personas en situación de vulnerabilidad.

Prioridad 38. Promover la generación, sistematización y aprovechamiento de datos relativos a la adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción en el sector empresarial (**Apertura**)

Dicha información deberá tener la utilidad de:

- Fortalecer los controles internos y de prevención de riesgos de corrupción en las empresas.
- Identificar los recursos de procedencia ilícita en el sector empresarial.
- Observar y prevenir los incumplimientos a los códigos de ética, manuales de conducta, así como a las normatividades relacionadas con la responsabilidad de personales morales.

CAPACIDADES

Prioridad 39. Promover el fortalecimiento y desarrollo de capacidades técnicas de los integrantes de los mecanismos de participación, así como periodistas de investigación y de datos, que desarrollan actividades de control de la corrupción (**Derechos Humanos**)

El desarrollo de capacidades deberá estar orientado a:

- El conocimiento e identificación del fenómeno de corrupción.
- El uso de herramientas analíticas y estadísticas de datos.
- El acceso a la información pública.
- Mecanismos de incidencia en el ámbito de política pública.
- Difusión y comunicación de contenidos de información.

Prioridad 40. Promover el financiamiento y el apoyo para la identificación de fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos de investigación e incidencia en materia de control de la corrupción desde la sociedad civil (**Derechos Humanos**)

Esta medida deberá propiciar:

- La identificación de fuentes de financiamiento alineadas a proyectos de investigación social.
- El acercamiento de organizaciones de la sociedad civil a donantes nacionales e internacionales.
- El intercambio de experiencias y buenas prácticas de financiamiento entre organizaciones.

HERRAMIENTAS

Prioridad 41. Fomentar, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, el desarrollo de esquemas de cocreación y gobierno abierto, orientados a la identificación colaborativa de soluciones que incidan en la identificación, reportes de riesgos de corrupción y promoción de la cultura de una cultura de la integridad (**Apertura**)

Dichos esquemas deberán contemplar:

- La atención e inclusión de la participación de los grupos vulnerables.
- La brecha digital e inclusión digital en las distintas localidades.
- El aprendizaje abierto y colaborativo.
- La documentación y manuales para su implementación.
- El fomento de la participación de jóvenes en temas de control de la corrupción.

Prioridad 42. Fortalecer la capacidades y alcances de las Contralorías y los Testigos Sociales (**Derechos Humanos**)

El fortalecimiento de estas figuras deberá estar orientado a las siguientes temáticas:

- Identificación de las necesidades de infraestructura, así como en la evaluación del costo y la calidad de la obra pública.
- Participación de las contralorías y testigos sociales en los procedimientos de los planes de contratación.
- Generación de manuales que sistematicen de manera clara la participación de estos mecanismos en los diversos procedimientos.
- Ampliación del padrón de testigos sociales, así como mejores herramientas para una mayor captación de estos.
- Selección transparencia de los testigos sociales con base en criterios de integridad y capacidad técnica.
- Aseguramiento de pagos independientes y proporcionales a la participación de los testigos y contralorías sociales.

- Participación de las contralorías y testigos sociales en la entrega de servicios y ejecución de la obra pública.

Prioridad 43. Desarrollar herramientas de colaboración con cámaras empresariales, organismos internacionales y MiPymes que fomenten el desarrollo y la adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción por parte del sector privado (Coordinación)

Dichas herramientas deberán estar enfocadas a:

- Generar y brindar estándares generales de programas de capacitación que garanticen la comprensión de los elementos mínimos que deben contener los programas de integridad empresarial.
- Fortalecer el desarrollo de esquemas de autorregulación empresarial.
- Generar incentivos para la adopción de programas de cumplimiento y políticas anticorrupción en el sector privado.
- Establecer medidas preventivas para el soborno y hecho a servidores públicos nacionales e internacionales.
- Brindar capacitación en línea sobre los mecanismos de cumplimiento y políticas anticorrupción en las empresas.
- Difundir el desarrollo, la adopción y comprensión de los mecanismos de cumplimiento y políticas anticorrupción.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Prioridad 44. Impulsar el seguimiento, mejora y rendición de cuentas de los mecanismos de participación ciudadana existentes (Derechos Humanos)

Los esquemas de seguimiento, mejora y rendición de cuentas podrían orientarse a:

- Analizar la contribución de los mecanismos de participación ciudadana en el control de la corrupción.
- Identificar soluciones y mejores prácticas que puedan potenciar su incidencia.
- Analizar el efecto que tienen en la generación de conocimiento público sobre los procesos y las actividades de gobierno.

Prioridad 45. Promover la vigilancia de la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y academia, de los procedimientos de investigación y sanción (Apertura)

La participación debe permitir, al menos:

- La aportación de evidencia útil en las líneas de investigación.
- La impugnación de decisiones de las autoridades en materia de sanciones.
- La instalación de comisiones de la verdad e impunidad en los casos de corrupción de alto impacto.

Eje 4. Interacciones gobierno-sociedad

Como parte del eje de interacciones gobierno-sociedad se incluyen los temas de *Trámites, Servicios y Programas Públicos; Contrataciones, Asociaciones Público-Privadas y Cabildeo*.

PROCESOS

Prioridad 46. Promover procesos de colaboración entre el SNA y otras entidades específicas que permitan un fortalecimiento de espacios de interacción gobierno-sociedad (Coordinación)

En específico se considera la colaboración con la Comisión Federal de Competencia Económica, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (y homólogas estatales), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, como mínimo, para:

- La definición protocolos de actuación nacionales vinculados a la reducción de la incidencia de corrupción en los puntos de contacto más susceptibles a la corrupción (seguridad pública, programas sociales, servicios de salud y trámites y servicios, entre otros).
- El desarrollo de mecanismos para la protección de los derechos humanos en el acceso, entrega de bienes y servicios.
- La optimización y, en su caso, automatización la entrega de bienes y servicios a través de plataformas electrónicas transaccionales.
- La evaluación, implementación y monitoreo controles a riesgos de colusión (redes de corrupción) en contrataciones públicas.

Prioridad 47. Promover la creación y adopción de criterios unificados para la realización de contrataciones públicas (Coordinación)

Dichos criterios deberían:

- Garantizar la obligatoriedad de realizar planes anuales de adquisidores y obra pública.
- En el caso de obra pública, establecer la obligatoriedad de generar y publicar diagnósticos de infraestructura en los distintos ámbitos de gobierno para los diferentes sectores.
- Asegurar la generación, estandarización y publicación de la información relacionada con las etapas de la contratación pública, y en su caso, incluyendo las modificaciones a los contratos el avance y la entrega de la obra pública.
- Fortalecer la competencia, la licitación pública y eliminen cualquier barrera a la entrada de licitadores.
- Promover la exigibilidad de declaraciones de integridad de las empresas interesadas en participar en procesos de contratación.
- Dichas declaraciones de integridad deberán ser públicas y difundirse a través de todos los canales de comunicación de las empresas

- Privilegiar el uso de plataformas electrónicas en todas las etapas del ciclo de contratación pública.
- Garantizar la participación de contralorías y testigos sociales en todas las etapas de la contratación pública, sin importar el monto del contrato.

Prioridad 48. Impulsar, a través de las Secretarías Técnicas en colaboración con las instancias nacionales y estatales de evaluación y protección de derechos humanos, procesos continuos de evaluación, con enfoque de derechos, en materia de la entrega de trámites y acceso a servicios públicos **(Derechos Humanos)**

Dichos procesos deberán:

- Permitir evaluar las actividades de contacto directo en los trámites y solicitudes de servicios a cargo de los entes públicos.
- Evaluar a entrega oportuna y efectiva de trámites y servicios a la población en situación de vulnerabilidad.
- Asegurar que las evaluaciones realizadas sean utilizadas como un indicador de desempeño de los entes públicos.

Prioridad 49. Promover la creación y homologación de principios normativos en materia de conflicto de intereses **(Coordinación)**

Dichos principios deberán contener elementos que:

- Definan claramente el conflicto de intereses, así como las diversas situaciones en las cuales se puede estar en esas situaciones.
- Establezcan medidas remediales y de gestión.
- Contemplan limitaciones profesionales de cargos públicos y políticas de post-empleo.
- Establezcan mecanismos de consulta ante órganos de aplicación.
- Fomenten la publicidad de antecedentes laborales.
- Desarrollen mecanismo proactivos y obligatorios de información sobre las actividades de los servidores públicos.
- Contemplan un órgano de aplicación especializada e independiente, que detecte, investigue y emita resoluciones obligatorias de oficio, y no sólo como petición.
- Consideren la simulación en medios digitales de situaciones de posible conflicto de intereses.

INFORMACIÓN

Prioridad 50. Promover, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, la adopción nacional del Estándar de Contrataciones Abiertas (Inteligencia)

Para tal fin, se deberá:

- Generar lineamientos para la adopción sistemática del Estándar en los entes públicos de los distintos ámbitos estatal y municipal.
- Capacitar a los entes públicos sobre la adopción e implementación del Estándar.
- Desarrollar las medidas necesarias para la vinculación de la información con la Plataforma Digital Nacional.

Prioridad 51. Desarrollar, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, políticas de transparencia proactiva que faciliten el acceso a información clave sobre trámites y acceso a servicios públicos en todo el país (Apertura)

Dichas políticas deberán:

- Contar con un énfasis en trámites y servicios de gran impacto a la población.
- Priorizar aquellos trámites y servicios universales.
- Alinearse a los Lineamientos generados por el Sistema Nacional de Transparencia en la materia.

CAPACIDADES

Prioridad 57. Promover el fortalecimiento de capacidades de todos los servidores públicos que participen en contrataciones públicas (Inteligencia)

Dichas capacidades deberán permitirles:

- Tener un conocimiento sólido sobre el marco normativo de contrataciones públicas.
- Conocer de riesgos de corrupción en cada una de las etapas del proceso de contratación pública.
- Gestionar riesgos de corrupción, en caso de presentarse en alguna fase del proceso.
- Utilizar herramientas estadísticas y el uso de datos para detectar prácticas colusorias y conflicto de intereses, entre otras conductas.

HERRAMIENTAS

Prioridad 52. Impulsar la creación de un sistema nacional homologado de contrataciones públicas, vinculado a la Plataforma Digital Nacional (Inteligencia)

Dicho sistema deberá:

- Asegurar la integración, en formato de datos abiertos, toda la información vinculada a las distintas etapas del proceso de contratación pública.
- Adoptar y utilizar tecnologías relacionadas con inteligencia artificial y el análisis predictivo para el control de riesgos de corrupción en contrataciones públicas.
- Emplear una metodología de gestión de riesgos, lo que implica su identificación, evaluación, control y monitoreo a lo largo del tiempo.

Prioridad 53. Generar un Padrón Nacional de Proveedores de gobierno, vinculado a la Plataforma Digital Nacional (Inteligencia)

Dicho padrón deberá:

- Asegurar que en las contrataciones públicas sólo participen los proveedores y contratistas registrados en el Padrón.
- Interoperar con otros sistemas de información relevantes para la identificación de beneficiarios finales, empresas o proveedores sancionados, o empresas que no han cumplido sus obligaciones fiscales.

Prioridad 54. Generar un Catálogo Nacional de Programas Sociales (Inteligencia)

Dicho catálogo deberá desarrollarse de tal forma que:

- Contenga criterios homologados para el registro de los programas sociales a cargo de los entes públicos.
- La información incluida en el Catálogo incluya la justificación, los objetivos y el impacto que deberá generar el programa social, así como las características básicas de la población beneficiaria (rangos de edad, georreferenciación, condición de vulnerabilidad, etcétera).
- Utilice la inteligencia de datos y transparencia proactiva para la publicación de resultados e información útil para la rendición de cuentas.
- Asegure su acceso y difusión a la población en general, pero con especial énfasis en grupos vulnerables y previendo las problemáticas derivadas de la brecha e inclusión digital.

Prioridad 55. Generar un Padrón Único de Beneficiarios de Programas Sociales a escala nacional (Inteligencia)

Dicho padrón deberá:

- Asegurar la identificación de los beneficiarios en diferentes dimensiones (ubicación geográfica, nivel de ingresos, pertenencia a grupos vulnerables) que permita la evaluación de dichos programas y facilite la realización de análisis de impacto.
- Garantizar el adecuado tratamiento de los datos personales y sensibles.
- Ser elaborado y coordinado por una instancia autónoma a los ejecutores de los programas sociales a escala nacional.
- Habilitar herramientas de inteligencia de datos para la identificación de personas que sean beneficiarias de múltiples programas o que no se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Prioridad 56. Desarrollar y homologar sistemas de evaluación ciudadana de los trámites y servicios de gobierno (Apertura)

Los sistemas de evaluación ciudadana deberán:

- Definir criterios para la evaluación objetiva de los procedimientos vinculados a trámites y servicios.
- Utilizar inteligencia de datos para la identificación de riesgos de corrupción.
- Promover sistemáticamente la transparencia proactiva y en tiempo real de los resultados de la evaluación.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Prioridad 58. Impulsar la creación de Observatorios y Laboratorios de Innovación Social para el control de riesgos de corrupción (Apertura)

Dichos Observatorios y Laboratorios de Innovación:

- Fomentarán la participación de expertos, académicos, empresarios y organizaciones de la sociedad civil en el análisis de evidencia y la generación de soluciones en áreas de alta susceptibilidad de riesgos de corrupción.
- Desarrollarán alternativas en materias como trámites, servicios y programas públicos; contrataciones y cabildeo.
- Prestarán particular atención al análisis y desarrollo de soluciones en materia de corrupción y seguridad pública.
- Fomentarán el desarrollo de liderazgos sociales para el seguimiento de acciones en materia de control de la corrupción.
- Promoverán la difusión de buenas prácticas implementadas en distintas regiones del país.
- Propondrán metodologías de evaluación y seguimiento desde la sociedad civil de los mecanismos de interacción con el gobierno.

Prioridad 59. Crear y homologar principios normativos en materia de cabildeo (Coordinación)

Dichos principios deberán:

- Garantizar la participación en las decisiones públicas de los diferentes grupos de intereses, en particular, aquellos minoritarios.
- Definir el concepto de cabildeo, así como reglas claras para su práctica.
- Contener códigos de ética, conducta y sanciones claras y adecuadas ante su incumplimiento.
- Contemplar la generación y difusión de información abierta, oportuna e interoperable sobre los grupos que participan en la práctica de cabildeo, el registro de reuniones, la información del staff legislativo, entre otros campos de información.
- Disponer la creación de un Registro Nacional de Cabildeo.

Prioridad 60. Formar una coalición de empresas íntegras (Apertura)

Dicha coalición deberá:

- Estar integrada por aquellas empresas que presenten su Declaración de integridad y cuenten con políticas anticorrupción.
- Facilitar la comunicación con el gobierno.
- Permitir la mejora de los trámites y servicios para el sector privado.
- Propiciar juicios estratégicos y demandas colectivas.
- Establecer medidas para la atención de denuncias y reparación de daños ante violaciones a los Derechos Humanos.
- Proponer y evaluar el intercambio de experiencias anticorrupción.
- Identificar los riesgos de corrupción en el sector privado y proponer recomendaciones para mitigarlos.

IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

A fin de que la PNA logre el objetivo de incrementar la capacidad para controlar la corrupción en nuestro país, resulta indispensable contar, primero, con una estrategia que permita transformar las prioridades de política pública en acciones y proyectos concretos, factibles y relevantes que sean implementados por los entes públicos del país; y, segundo, con un esquema claro de seguimiento y evaluación de los resultados y los impactos generados a partir de las acciones desarrolladas a partir del marco definido en esta propuesta de política.

A continuación, se explica de forma general algunas consideraciones generales sobre los procesos de implementación, seguimiento y evaluación de la PNA. Conviene destacar que, al igual que el proceso que se siguió en el diseño y elaboración de esta propuesta, que un pilar fundamental en el desarrollo de estos elementos será el diálogo y la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, académicos, empresarios, instituciones públicas y organismos internacionales. El objetivo en ambos casos será el de articular un esquema de implementación, y un modelo de seguimiento y evaluación que logre combinar de manera armónica la evidencia disponible, las buenas prácticas existentes y las aportaciones realizadas por los distintos sectores de la sociedad civil.

Implementación

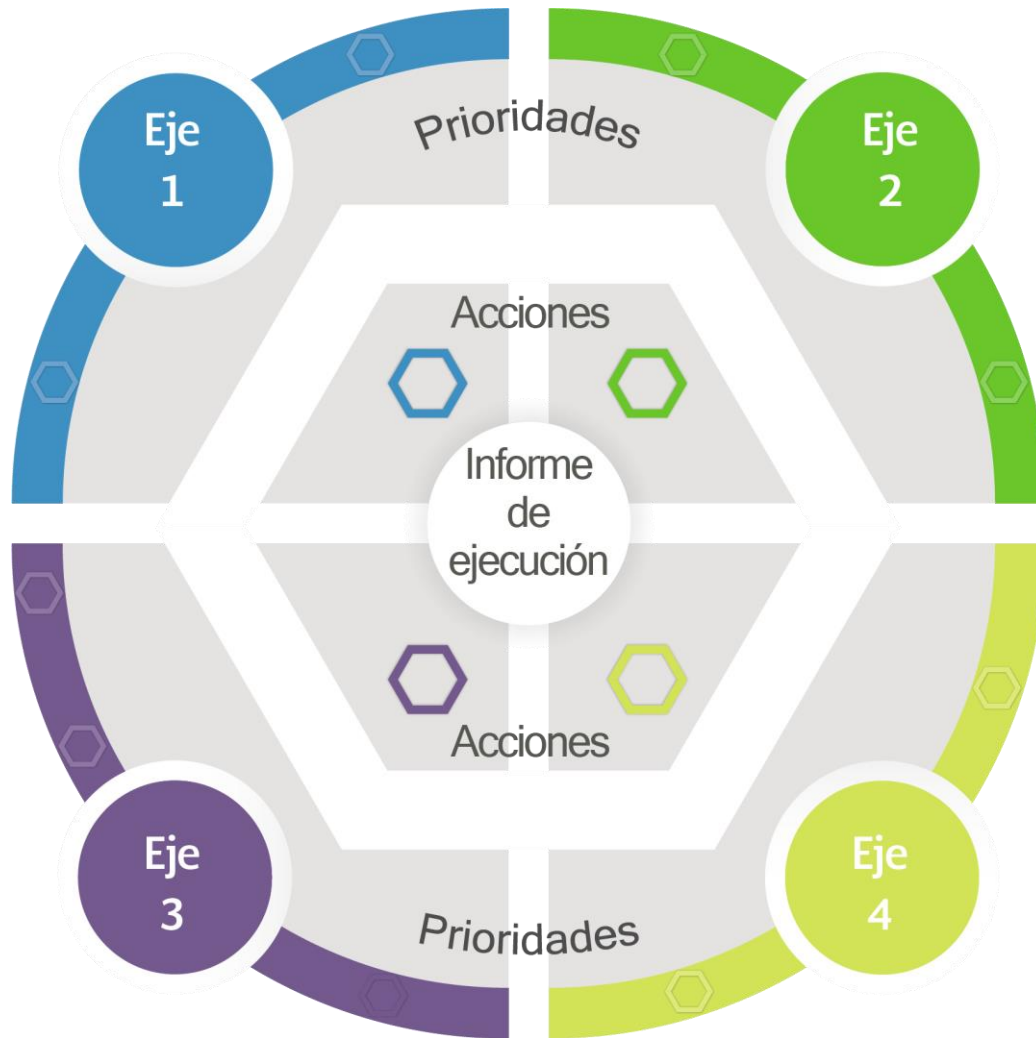
La PNA requiere que las prioridades aquí presentadas se traduzcan en acciones y proyectos factibles, relevantes y con responsables claros. Sobre esta base, y una vez aprobada la política, se elaborarán cuatro Programas de Implementación (uno por cada eje estratégico) en los que, tomando en consideración los diagnósticos y las prioridades identificadas, se establezcan acciones específicas que serán implementadas por los distintos integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, o por los demás entes públicos del país.

Los Programas de Implementación de la PNA permitirán conjuntar esfuerzos e identificar actores relevantes que lleven a cabo las distintas acciones ahí previstas. Bajo los principios de coordinación con las instituciones públicas y de participación de distintos sectores de la sociedad (organizaciones de la sociedad civil, académicos, empresarios y organismos internacionales), será posible desarrollar acciones, proyectos y productos concretos que articulen esquemas de implementación progresivos, dotando así de claridad y estructura a los esfuerzos institucionales que se relacionan con las prioridades establecidos en esta política.

Como órgano de apoyo del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, corresponde a la SESNA guiar el proceso de elaboración de los Programas de Implementación. Para ello, en una primera fase se articulará un proceso de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas que permita identificar la demanda de propuestas y acciones que deberían ser incluidas en los programas de implementación. En una segunda fase, se llevarán a cabo mesas de trabajo con los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, en las que se presentarán el diagnóstico y las prioridades establecidas en la PNA, y se analizarán las propuestas generadas a partir del diálogo con la sociedad civil. Producto de este proceso de reflexión, se busca que los integrantes del SNA establezcan de común acuerdo las acciones necesarias, y se definan responsables de ejecución, plazos y compromisos concretos. Conforme se concluyan estas dos fases, cada Programa de Implementación será sometido a consideración de la Comisión Ejecutiva, previo a su envío al Comité Coordinador para su aprobación y eventual

puesta en marcha. Se buscará que los proyectos y las acciones definidas en este programa se alineen con las metas establecidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en específico en lo relacionado al control de la corrupción.

Ilustración 5. Modelo general de implementación



Elaboración propia

La ejecución de los Programas de Implementación será gradual y progresiva. En primer lugar, la gradualidad se refiere a que el impacto esperado con la ejecución de las acciones y proyectos no será inmediato, sino que implica un proceso en el que deberán establecerse productos y metas de cumplimiento en el corto, mediano y largo plazo. Por otra parte, la progresividad hace referencia a que las acciones contenidas en los Programas de Implementación puedan estar sujetas a procesos de mejora continua, con base en los resultados que se obtengan de los sistemas de seguimiento y evaluación. Así, y dependiendo de los avances observados en cada acción y proyecto, se podrán proponer ajustes que puedan, por ejemplo, ampliar o acotar su alcance; fortalecer sus esquemas de operación o adecuar sus metas de desempeño. Este proceso de ajuste progresivo implica también, de acuerdo con el cumplimiento de actividades, agregar acciones adicionales que

permitan potenciar los resultados alcanzados, previo al cierre del ciclo de ejecución de los programas.

Conviene hacer mención que las acciones y proyectos definidos en los Programas de Implementación no excluyen la posibilidad de que, con base en diagnósticos locales específicos alineados a los ejes de la Política Nacional Anticorrupción, se identifiquen acciones adicionales que respondan a las particularidades de cada contexto, abonando al logro de los objetivos de la política. Las acciones de los programas de implementación establecen mínimos, aunque en cada entidad federativa -y en el ámbito de sus respectivas responsabilidades- se podrán desarrollar prácticas que fomenten la innovación.

Las acciones contenidas en los Programas de Implementación deberán ser monitoreadas periódicamente para estimar el avance en el logro de resultados, y valorar su potencial ajuste o adición. Para tal fin, se integrarán informes anuales de ejecución que den cuenta de los avances, de acuerdo con los indicadores de cumplimiento y desempeño establecidas para el año en cuestión.

Seguimiento y evaluación

De acuerdo con lo establecido en el artículo 31 de la LGSNA, es responsabilidad de la Comisión Ejecutiva la generación de la metodología para medir y dar seguimiento al fenómeno de la corrupción. Sobre esta base, la aprobación de la Política Nacional Anticorrupción es el punto de partida para evaluar los resultados y los impactos de prioridades integradas a ellas, así como de la eficiencia, eficacia y calidad de las acciones incluidas en los programas de implementación. Aunado a esto, la evaluación debe asumir una postura más amplia, a fin de evaluar (tanto a nivel de procesos como de impactos) el fenómeno de la corrupción en su conjunto:

Esta perspectiva de evaluación del fenómeno de la corrupción resulta primordial para:

- a) Contar con un entendimiento de los problemas económicos y de gobernabilidad, lo que incluye el estado que guarda el nivel de corrupción, los factores que propician su control; así como los principales patrones y tendencias.
- b) Identificar y priorizar los objetivos, acciones y alcances de los programas de implementación en materia de control de la corrupción.
- c) Evaluar si las estrategias anticorrupción plasmadas en la Política Nacional están teniendo los resultados esperados a lo largo del tiempo, y en qué medida son susceptibles de ajustes progresivos.¹¹²

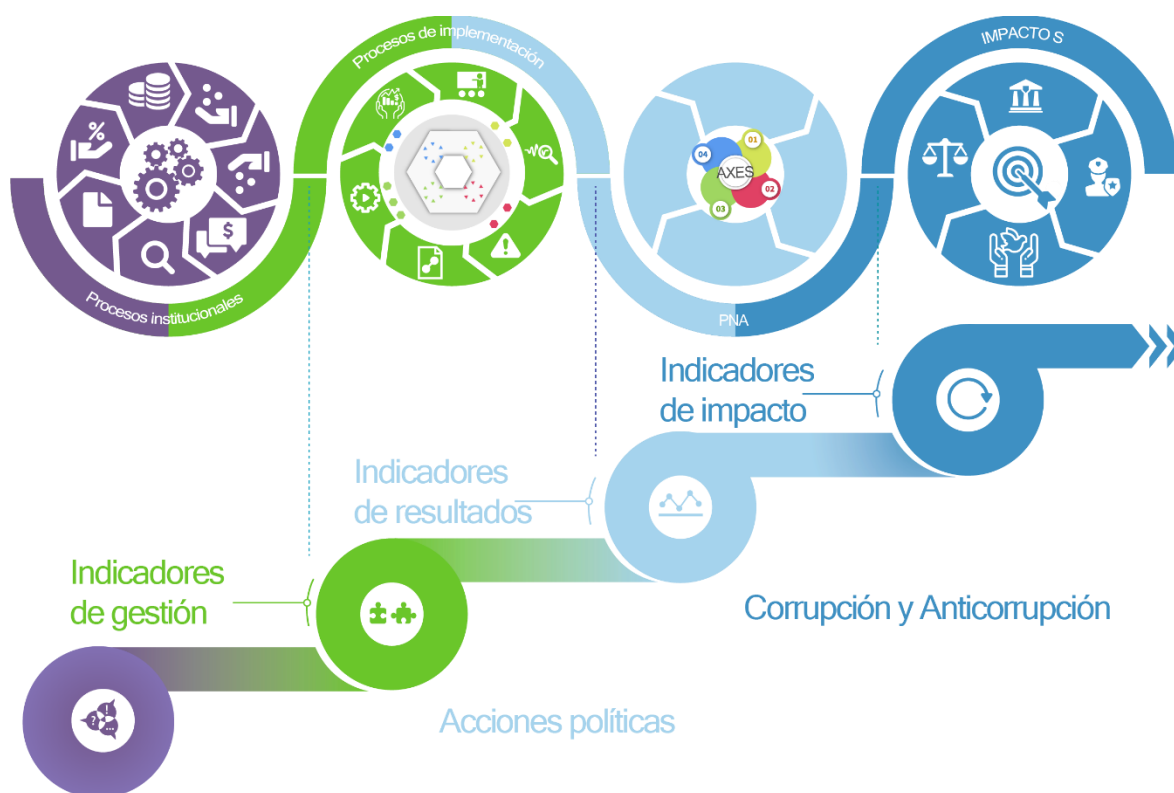
En concordancia con las ideas previas y con el mandato establecido en la LGSNA, se propone la creación de un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC). Este modelo se concibe como un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores que permita evaluar los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, resultados y procesos, y que se relacionan tanto con el fenómeno de la

¹¹² USAID, *Corruption Assessment Handbook, Draft Final Report*, 2006, disponible en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>

corrupción en términos agregados como con las estrategias y acciones establecidas en esta propuesta de política y en los respectivos programas de implementación.

El MOSEC deberá ser diseñado en un sentido amplio para facilitar el seguimiento y la evaluación de los ejes y prioridades de la política a través de indicadores de gestión, resultado e impacto relacionados con las diversas acciones y proyectos que conformen los Programas de Implementación. Para ello, se deberán identificar las dimensiones operables y medibles de la corrupción y su control, precisadas a través de elementos que permitan la evaluación del fenómeno y su evolución en el tiempo.

Ilustración 6. Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción



Elaboración propia

Esta aproximación comprehensiva del seguimiento y la evaluación pretende evitar limitarse a un concepto fijo de la corrupción, y permite que el modelo esté integrado por una gran cantidad de información que podrá ser analizada, en función de las preguntas de evaluación que busquen resolverse, la política o los programas de implementación. Como parte del MOSEC se definirán dimensiones operativas -determinadas por temáticas y niveles de desempeño- que faciliten la búsqueda y el análisis de indicadores.

El diseño y desarrollo del MOSEC son pasos siguientes a la aprobación de la PNA, y avanzarán de forma simultánea con el desarrollo de los programas de implementación. En dicha fase resultará preciso demarcar el conjunto de indicadores que faciliten su seguimiento. Idealmente, dichos indicadores deberán ser susceptibles de ser levantados a

escala federal y estatal (y en los casos que exista información, municipal), de modo que puedan realizarse análisis amplios de monitoreo.

Asimismo, el MOSEC deberá construirse con una perspectiva de escalabilidad, a fin de que sea posible incorporar progresivamente variables relacionadas con acciones concretas en función de los resultados que arrojen las evaluaciones efectuadas, o a partir de nuevas fuentes de información generadas o identificadas. Es decir, debe contemplarse la necesidad de que el modelo pueda ajustarse a las necesidades operativas en la aplicación de la PNA para que constituya una herramienta con la que se puedan evaluar los cambios en la situación de la corrupción en el país.

En general, cualquier herramienta para la evaluación de la corrupción se define como una metodología cuyo fin principal es la identificación de la extensión de la corrupción, los riesgos de esta y las acciones para su combate en determinado contexto.¹¹³ Es decir, la evaluación del fenómeno de la corrupción puede basarse en facetas, hechos, conductas o condiciones de manera agregada, tanto para:

- los hechos de corrupción para los que en muchas ocasiones no se contará con información como ya se describió en los diagnósticos previos de este documento, como para
- los hechos relacionados con el combate a la misma, para los cuales la información disponible es mayor. Con este enfoque, se busca ampliar los elementos que susceptibles de ser considerados para efectos de la evaluación.

Para la evaluación de ambos tipos de hechos, se podrían considerar en el modelo diferentes indicadores basados en información disponible en registros administrativos y estadísticas de instituciones de gobierno, instituciones privadas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales vinculados con los cuatro ejes de la propuesta de la PNA (control de la impunidad, freno a la arbitrariedad, involucramiento de la sociedad e interacción entre gobierno y sociedad), así como en los transversales (coordinación, apertura, derechos humanos, e inteligencia y tecnologías).

En cuanto a los hechos de corrupción, pueden entenderse como los delitos asociados documentados. Un punto de partida para definir estos hechos y buscar indicadores que los midan, como pueden ser los establecidos por la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos¹¹⁴ (ICCS, por sus siglas en inglés), las modalidades de corrupción que organismos como el Banco Mundial¹¹⁵ o el propio Código Penal Federal, por mencionar algunos. La información disponible de tales hechos puede vincularse con temas como son:

- El ejercicio ilícito del servicio público.
- Los registros de casos de abuso de autoridad.

¹¹³ Transparencia Internacional. Mapeo de herramientas para la evaluación de la corrupción y la integridad a nivel país. <https://europa.eu/capacity4dev/file/11314/download?token=yTkhUIR6>

¹¹⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *International Classification of Crime for Statistical Purposes*, 2016, disponible en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_English_2016_web.pdf

¹¹⁵ Banco Mundial, *Helping countries combat corruption. The role of the World Bank*, 1997, disponible en <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>

- La evidencia de hechos de coalición de entre servidores públicos, o de ellos con participantes del sector privado.
- El uso ilícito de atribuciones y facultades.
- Registros de casos de intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, soborno o malversación.
- La información relacionada con evidencia en torno al conflicto de intereses, fraude, manipulación de licitaciones, y redes de corrupción.
- Otros actos públicos que dieron pie a la presentación de peticiones, quejas, reclamos, denuncias, así como las sanciones y castigos derivados de las mismas;
- Información que, si bien no constituye *per se* un acto de corrupción puede incrementar su probabilidad de ocurrencia, esto es, por ejemplo:¹¹⁶
 - Evidencia de monopolios de información y de decisiones que afectan a una colectividad.
 - Elevados grados de discrecionalidad en las actuaciones de los servidores públicos.
 - Escaso desarrollo o formalización de procesos y procedimientos al interior de las instituciones públicas.
 - Inexistencia o debilidad de contrapesos al poder, tanto de los controles institucionales como del control ciudadano.
 - Nula o baja visibilidad de las acciones de los servidores públicos.

También se pueden incorporar en estas variables las relacionadas con diversas encuestas nacionales que den cuenta de la percepción del estado que guarda la corrupción por parte de la ciudadanía, así como la información disponible de casos de incidencia por parte de la sociedad.

Por otro lado, como ejemplo de las acciones para el combate a la corrupción, se considera viable incluir indicadores relacionados con las buenas prácticas encaminadas a la prevención, detección y corrección del fenómeno. Esto incluye:

- La implementación de diferentes acciones anticorrupción, principalmente las delimitadas por el programa de implementación de la PNA;
- Evidencia de las acciones que buscan potenciar la integridad y conducta ética por parte de los servidores públicos, el desarrollo institucional y la adecuada planeación del servicio público;

- Las acciones desarrolladas por el servicio público en torno a la rendición de cuentas, gestión documental y publicidad de información;
- Las diversas prácticas en materia de transparencia de las acciones de la gestión pública en temas como son la disponibilidad de información pública, la gestión administrativa, presupuestal, financiera, así como la relacionada con los puntos de contacto con la ciudadanía;
- La adecuada gestión de la compra o contratación de bienes y servicios por parte del servicio público, lo que incluye manuales de contratación, planeación contractual, licitaciones abiertas, prácticas de supervisión, por mencionar algunos factores relacionados;
- La evidencia relacionada con las acciones del gobierno para dar atención a las demandas de la sociedad;
- Evidencia de la existencia de espacios de diálogo entre el gobierno y la sociedad;
- Variables relacionadas con la profesionalización del servicio público como son las relacionadas con el servicio profesional de carrera y su implementación;
- Acciones de supervisión, auditoría y control interno;
- Evidencia a nivel nacional de cumplimiento con compromisos internacionales relacionados con el combate a la corrupción;

Es más viable que acciones de este tipo si se encuentran documentadas y, de ser así, podrían ser monitoreadas a través de diversos indicadores de gestión, resultados e impacto, mismos que constituirían potenciales variables explicativas del modelo.

Otras variables que podrían considerarse para el MOSEC las constituyen los índices generados a nivel internacional. Sin embargo, deberá analizarse la viabilidad y forma en que los mismos podrían incorporarse puesto que en el mejor de los casos son evaluaciones anuales. Ejemplos de estos índices son:¹¹⁷

- El IPC mismo que es desarrollado por TI y que mide el grado de percepción de la corrupción por parte de servidores públicos y políticos. Una de las principales ventajas de este índice es que se mide anualmente, sin embargo, es considerado como uno de confiabilidad baja.
- El índice de control de la corrupción desarrollado por el Banco Mundial que mide el control de la corrupción a través de procedimientos gubernamentales. Dicho índice se calcula cada dos años y es de confiabilidad moderada.

Sin embargo, los listados anteriores, tanto aquellos relacionados con los riesgos y hechos de corrupción como los relacionados con el combate a la misma y los referentes

¹¹⁷ USAID. Libro para la evaluación de la corrupción. 2006. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>

internacionales son enunciativos. Es decir, el que estas variables se encuentren aquí enlistadas, no implica que toda esta información vaya a ser considerada en el desarrollo del modelo o que no se vayan a contemplar opciones adicionales.

Antes de ello, debe considerarse que para que los resultados del modelo sean fiables, se requiere de información de calidad y con temporalidad mínima. En este sentido, una de las primeras actividades para el diseño del modelo lo debe constituir el análisis información disponible y de calidad que en determinado momento pueda alimentar los índices que serán incorporados al modelo.

Para los casos en los que la información no se encuentre disponible o sea de baja calidad, se debe analizar su prioridad para que, en su caso, se evalúe la necesidad de detonar planes de acción relacionados con la generación, registro y reporte de la misma en función a estándares mínimos establecidos. La incorporación de dichas variables al modelo está sujeta a la eficiencia y efectividad con la que se cumplan los planes de acción que sean planeados.

Otra de las primeras actividades para el diseño del modelo lo constituye la conformación de un marco referencial. Es decir, se pretende generar un listado de diversas técnicas internacionales para la medición, seguimiento y evaluación de la corrupción. Ello permitirá que el modelo se encuentre fortalecido por buenas prácticas internacionales que, en la medida de lo posible, serán incorporadas a los indicadores para la evaluación del fenómeno en el caso mexicano.

Para la construcción del MOSEC en los términos descritos previamente, resulta preciso conformar alianzas estratégicas con actores e instituciones clave especialistas, que contribuyan a la generación, medición y monitoreo de los indicadores. Claros ejemplos los constituyen el INEGI, el CONEVAL, diversas organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, participantes de la iniciativa privada y el sector académico, por mencionar algunas. Diferentes alianzas estratégicas ya han iniciado en este sentido, principalmente a través de las sesiones del Consejo Consultivo que se llevaron a cabo durante el proceso de consulta para la integración de la PNA y a las que se les debe dar seguimiento ahora, para efectos del diseño, desarrollo e implementación del MOSEC.

Por otro lado, cabe hacer notar que, hasta este momento, no se incluye una propuesta fija de los indicadores que podrían ser contemplados en el modelo, de igual manera, no se presenta una metodología específica. Ello es debido a que, al igual que se realizó con la propuesta de la PNA y como se hará con los Programas de Implementación, los principales elementos del modelo, durante su diseño y desarrollo, también serán sometidos a un proceso de diálogo y consulta pública, así como con las instituciones integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción.

Sin embargo, a diferencia del proceso de construcción de la propuesta de PNA, los aspectos del MOSEC serán más específicos y se requerirá de opiniones de especialistas tanto de la academia como de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. En este sentido, se considera que los miembros del Consejo Consultivo y los del Comité Coordinador deberían ser los principales participantes en la revisión del diseño y desarrollo del modelo.

REFERENCIAS

Alberto Abad Suárez Ávila, *El pasillo de cristal: transparentar el cabildeo en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4673/7.pdf>

Alejandro Anaya - Muñoz y Bárbara Frey, Capítulo 9 en *Mexico's Human Rights Crisis*, University Of Pennsylvania Press, 2019, disponible en: <http://www.upenn.edu/pennpress/book/15893.html>

Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, *Mejor gasto para mejores vidas, Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9152/DIA-2018-Mejor-gasto-para-mejores-vidas.pdf?isAllowed=yysequence=4>

Alejandro Romero y Jorge Alejandro Ortiz, *Panorama de la Fiscalización Superior en México 2016*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2017, disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/Panorama%20de%20la%20Fiscalizacion%20Superior%202016.pdf

Alina Mungiu-Pippidi, *Corruption: Diagnosis and Treatment*, 2006, disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/article/corruption-diagnosis-and-treatment>

Alina Mungiu-Pippidi, *The Quest for Good Governance. Learning from Virtuous Circles*, 2016, disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/article/quest-good-governance-learning-virtuous-circles>

Álvaro Ramírez Alujas y Nicolás Dassen, *Vientos de cambio II, Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7621/Vientos-de-cambio-II-Avances-y-desafios-de-las-politicas-de-gobierno-abierto-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Andrea Podestá, Michael Hanni y Ricardo Martner, *Flujos Financieros ilícitos en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017, disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40921>

Andrés Knobel, *Regulación sobre beneficiarios finales en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8646/Regulacion-sobre-beneficiarios-finales-en-America-Latina-y-el-Caribe.PDF?sequence=4&isAllowed=y>

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

Animal Político, *Empresas fantasma de Veracruz*, 2017, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/las-empresas-fantasma-de-veracruz/>

Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, *Unpacking the Concept of Political Will to Confront Corruption*, 2010, disponible en: <https://www.u4.no/publications/unpacking-the-concept-of-political-will-to-confront-corruption/>

Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, *Why Anticorruption Reforms Fail - Systemic Corruption as a Collective Action Problem*, 2012, disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>

Arturo del Castillo, *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior la Federación, 2003, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc5.pdf

Auditoría Superior de la Federación, *Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público (1173)*, 2015, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc5.pdf

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

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

Banco Interamericano de Desarrollo, *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México*, 2014, disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6620>

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

Banco Mundial, *Indicadores de Gobernabilidad*, disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

Banco Mundial, *Helping countries combat corruption. The role of the World Bank*, 1997, disponible en <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf>

Benjamin Roseth, Angela Reyes y Carlos Santiso, *El fin del trámite eterno, ciudadanos, burocracia y el gobierno digital*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8931/Resumen-ejecutivo-El-fin-del-tramite-eterno-ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Beth Simone Noveck, Kaitlin Koga, Rafael Aceves Garcia, Hanna Deleanu y Dinorah Cantú-Pedraza, *Smarter Crowdsourcing for Anti-corruption, Manual de propuestas legales, técnicas y de políticas innovadoras, y una guía para su implementación*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8892/Smarter-Crowdsourcing-for-Anti-corruption-Manual-de-propuestas-legales-y-de-politicas-innovadoras-y-una-guia-para-su-implementacion.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Bianca Bolaños Aparicio, Luna Mancini, Ángeles Medellín Corte y Irene Tello Arista, *Diez propuestas para el combate a la impunidad, Impunidad Cero*, 2018, disponible en: <http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=65yt=diez-propuestas-para-el-combate-a-la-impunidad>

Bo Rothstein, *Anti-corruption: the indirect 'big-bang' approach*, 2011, disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09692291003607834>

Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio A.C., *¿Qué le falta a México para que se erradique la corrupción?*, Boletín Informativo No. 15, 2015, disponible en: <https://www.iccmex.mx/uploads/galerias/31fed97d16b2231bbe068e8b150bb159adfe0a2b.pdf>

Ciudadanos por Municipios Transparentes, *Evaluación de transparencia a las capitales: Luz y sombras*, 2018, disponible en: http://cimtrajalisco.org/wp-content/uploads/2018/05/Evaluación-31-capitales_Luz-y-Sombras.pdf

Colectivo ¿Fuiste Tú?, *¿Fuiste Tú? Un estudio sobre dónde y cómo se "pierde" el dinero público*, 2018, disponible en: https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Reporte-Fuiste%20Tú_-reducido.pdf

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción*, 2017, disponible en: <https://s3.amazonaws.com/gobpe-production/uploads/document/file/45986/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupción.pdf>

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

Comisión Federal de Competencia Económica, *Miscelánea de obstáculos regulatorios a la competencia, Análisis de la normatividad estatal*, 2016 disponible en: https://www.cofece.mx/cofeca/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Recomendación No. 34/2018, Sobre el caso de la construcción de libramiento de la autopista México-Cuernavaca, conocido como "Paso Exprés," y posterior socavón ocurrido el 12 de junio de 2017, en Cuernavaca, Morelos, que derivó en violaciones a los derechos humanos de V1 a V, 2018*, disponible en:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_034.pdf

Comité de Participación Ciudadana y Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, *Proceso de consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción*, 2018, disponible en:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381424/Proceso de consulta integraci n y presentaci n de la Pol tica Nacional Anticorrupci n.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381424/Proceso_de_consulta_integracion_y_presentacion_de_la_Politica_Nacional_Anticorrupcion.pdf)

Consejo Asesor Residencial con los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, *Informe final*, 2015, disponible en: <http://www.minsegres.gob.cl/wp-content/uploads/2017/04/Informe-del-Consejo-Asesor-Presidencial-Contra-los-Conflictos-de-Intereses-el-trafico-de-Influencias-la-Corrupcion.pdf>

Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, 2017, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Corporación Latinobarómetro, *Informe 2018*, 2018, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

David Arellano y Jesús Hernández, *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*, Auditoría Superior de la Federación, 2016, disponible en:

[https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie de Rendicion de Cuentas/Rc_14.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc_14.pdf)

David Arellano Gault, *Corrupción ¿calle de una sola vía? La internalización del soborno en empresas en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), Ciudad de México, 2018, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-91762018000100163

Diario Oficial de la Federación, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, 2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003yfecha=27/05/2015

Douglas, North, John Wallis y Barry Weingast, *Violence and Social Order: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, CUP, 2009.

Edna Jaime, Eréndira Avendaño y Mariana García, *Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos*, Secretaría de la Función Pública, 2012, [http://2006-](http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/cuaderno-06.pdf)

[2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/cuaderno-06.pdf](http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/cuaderno-06.pdf)

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

El Peruano, *Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 - 2021*, 2018, disponible en: <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-externa/17838-decreto-supremo-n-044-2018-pcm/file>

Elaine Byrne, Anne-Katrin Arnold y Fumiko Nagano, *Building Public Support for Anti-Corruption Efforts, Why Anticorruption agencies need to communicate and how*, he International Bank for Reconstruction and Development y The World Bank Communication for Governance y Accountability Program, 2010, disponible en:

<http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/CorruptionWhitePaperpub31110screen.pdf>

Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas, *Reporte Ethos: Descifrando la corrupción*, 2017, disponible en: <https://ethos.org.mx/es/ethos-publications/report-ethos-descifrando-la-corrupcion/>

Eurosocial, *Programa para la cohesión social en América Latina, Buenas prácticas en América Latina y la Unión Europea, Programas y políticas públicas para la prevención de la corrupción en el ámbito privado*, 2013, disponible en: <http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1400662973-DT1.pdf> [https://eurosocial.eu/files/2017-10/Brochure_eurosocial_sep2017\(ES\)web.pdf](https://eurosocial.eu/files/2017-10/Brochure_eurosocial_sep2017(ES)web.pdf)

Fernanda Ballesteros, Mariana Campos, Marco Fernández et al, *Léase si se quiere gobernar en serio*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2018, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/04/11/lease-quiere-gobernar-en-serio/>

Función de Transparencia y Control Social, *Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017*, 2013, disponible en: <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/lucha-contra-la-corrupcion.pdf>

Fundación para el Debido Proceso para el fortalecimiento del Estado de Derecho y los derechos humanos en El Salvador, *La apuesta salvadoreña en el combate a la corrupción, ¿Tiene el país las herramientas necesarias para ganar esta batalla?*, 2018, disponible en: http://dplf.org/sites/default/files/apuestasalvador_v1_revisado_dplf_10dic2018.pdf

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., *Fideicomisos en México, El Arte de desaparecer dinero público*, 2018, disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/FideicomisosEnMexico.pdf>

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., *Propuestas para la Política Nacional Anticorrupción*, 2018

Gestión Social y Cooperación, *Índice del Desempeño de los Programas Públicos*, 2018, disponible: <http://www.indep.gesoc.org.mx/>

Gestión Social y Cooperación, *Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social*, 2018, disponible en: <http://www.ides.gesoc.org.mx/>

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

Grupo de Acción Financiera, *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación*, 2012, disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>

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

Guillermo Cejudo, *Métrica de Gobierno Abierto*, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2017, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>

Guillermo Jorge, *Identificación e intercambio de información de personas expuestas políticamente en los países de Centroamérica*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/9028?locale-attribute=es>

Guillermo M. Cejudo, *Hacia una Política Social Integral*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Po%CC%81liticaSocial.pdf>

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, *Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías 2018*, Impunidad Cero, 2018, disponible en: <http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=70yt=indice-estatal-de-desempeno-de-procuradurias-y-fiscalias-2018>

Hernán Charosky, María Inés Vázquez y Nicolás Dassen, *La queja como energía positiva, La experiencia del concurso "El peor trámite de mi vida" en Bolivia*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6729/ICS_TN_La_experiencia_del_concurso_¿El_peor_trámite_de_mi_vida¿_en_Bolivia.pdf?sequence=1

Impunidad Cero y Transparencia Mexicana, *Coeficiente TAI 2017, Transparencia, Anticorrupción e Impunidad*, 2017, disponible en: <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe-Ejecutivo-TAI-2017.pdf>

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

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

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2012*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2013*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2014*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2015*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2016*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2017*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

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

Instituto Mexicano contra la Competitividad, Índice Legal de Obra Pública, 2018, disponible en: <https://imco.org.mx/temas/indice-legal-obra-publica/>

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., *Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2017*, 2017, disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/IIEG2017_Presentacion.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., *Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2018*, 2018, disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/DOCUMENTO_ANALISIS_IIEG2018_FINAL_8Oct18.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., *Índice de Información Presupuestal Estatal 2017, 10 años de avances en transparencia presupuestal*, 2017, disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/Presentacion_Final_IIEPE2017-1.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., *Índice de Información presupuestal municipal*, 2018, disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/IIPMPresentación_21-03-2018.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., *Índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas*, 2018, disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/sinEmpresasIRC2018_PP.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., *Índice Legal de Obra Pública, Evaluación de la Calidad del marco jurídico estatal*, 2018, disponible en: <https://imco.org.mx/temas/indice-legal-obra-publica/>

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., *Informe Legislativo 2017*, 2017, disponible en: <https://imco.org.mx/competitividad/informe-legislativo-2017/>

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., *Nuevo Aeropuerto Internacional de México, un proyecto indispensable: riesgos y oportunidades*, 2018, disponible en: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Documento-NAIM-2018-1.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018*, 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2018/>

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

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016*, 2016, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2016/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015*, 2015, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2015/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014*, 2014, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2014/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012*, 2012, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2013/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013*, 2013, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2012/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011*, 2011, <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2011/>

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

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

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013*, 2013, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2013/>

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

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

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017*, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Censo Nacional de Gobierno Federal, 2017*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2017/>

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

Instituto Nacional Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, 2015, disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016*, 2018, disponible en: <https://www.inee.edu.mx/index.php/evaluaciones-internacionales/civica-2016>

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, *Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100119

Issa Luna Pla y Khemvirg Puente Martínez, *Encuesta sobre percepciones de transparencia entre diputados estatales en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de

México, 2015, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/lineas-investigacion/transparencia/CABILDEO-Entrevistas-Web.pdf>

Jan Teorell, *Corruption as Institution: Rethinking the Origins of the Grabbing Hand*, QoG Working Paper Series, 2007, disponible en: https://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1350/1350653_2007_5_teorell.pdf

Jan-Michael Simon y José Antonio Caro John, *Procuraduría Anticorrupción: Diagnóstico actual y propuestas de optimización de su funcionamiento*, Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, 2012

Jasper Johnson, Nils Taxell y Dominik Zaum, *Mapping evidence gaps in anti-corruption. Assessing the state of the operationally relevant evidence donor's actions and approaches to reducing corruption*, Anti-Corruption Resource Centre, 2012: disponible en: <https://www.u4.no/publications/mapping-evidence-gaps-in-anti-corruption-assessing-the-state-of-the-operationally-relevant-evidence-on-donors-actions-and-approaches-to-reducing-corruption/>

Jorge Sahd K y Cristián Valenzuela B., *La economía política de la agenda de probidad y transparencia de Chile*, Centro UC Estudios Internacionales y Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2018/Mayo/la-economia-politica.pdf>

José Antonio Meyer, José Luis Estrada Rodríguez y José Ojeda Bustamente, *Transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto: la experiencia en México*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, Universidad Autónoma del Estado de México, 2017, disponible en: <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/80239>

José Atilano Pena López y José Manuel Sánchez Santos, *La dotación de capital social como factor determinante de la corrupción*, Revista de Economía Mundial, España, 2018, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/866/86611893010.pdf>

Jose Quiles, *Q Methodology for the Scientific Study of Human Subjectivity*, disponible en: <https://qmethod.org/>

Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, *Índice Global de Impunidad México, La Impunidad Subnacional en México y sus menciones ICI - MEX 2018*, Fundación Universidad de las Américas, 2018: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

Juan Luis Posse Fregoso, *La Corrupción como Resultados de la Desorganización Social*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, 2018, disponible en: <https://convergencia.uaemex.mx/article/download/9557/7954/>

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

Kevin M. Stephenson, Larissa Gray, Ric Power, Jean-Pierre Brun, Gabriele Dunker y Melissa Panjer, *Barreras para la Recuperación de Activos, Análisis de las Barreras Principales y Recomendaciones para la Acción*, Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, 2011, disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2320/632580PUB00Bar0ox385225B000PUBLIC00.pdf?sequence=12&isAllowed=y>

Leo Huberts, *Anticorruption Strategies: The Hong Kong Model in International Context, Public Integrity*, 2016, disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15580989.2000.11770834>

Leonardo Núñez González, *Presupuesto de egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la cuenta pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., Ciudad de México, 2016, disponible en: <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1435>

Luis Béjar Algazi, *¿Qué tan transparente es el proceso legislativo en México? Una propuesta de estudio desde el análisis de políticas públicas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4673/4.pdf>

Luis Carlos Ugalde, *La negociación del presupuesto político*, Integralia, Integralia Consultores y Senado de la República, 2018, disponible en: <http://integralia.com.mx/libroNPP.pdf>

Luis Daniel Vázquez Valencia, *Corrupción y derechos humanos, ¿Por dónde comenzar la estrategia anticorrupción?*, Peter Lang Publishing, Inc., New York, 2018

Luis Daniel Vázquez, *Derechos humanos y corrupción en México: una radiografía*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5096/7.pdf>

Luis Darío Ángeles González, *Impunidad, sanciones administrativas y el socavón del Paso Exprés*, Impunidad Cero, 2018, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/54/archivo/1526574695A89.pdf>

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

Luz Ángela Cardona Acuña, Horacio Ortíz Ríos y Daniel Vázquez Valencia, *Corrupción y derechos humanos: de la intuición a la convicción*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de la Sociología 80, núm 3., 2018, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032018000300577yscript=sci_abstract

María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde, *Dinero bajo la mesa, Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad y Integralia Consultores, 2018, disponible en: <https://dinerobajolamesa.org/reporte/>

María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde, *Integridad Corporativa 500, Segundo Informe*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana, 2017, disponible en: <https://integridadcorporativa500.mx>

María Amparo Casar, *México: Anatomía de la Corrupción*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2016, disponible en: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf

María J. Jarquín, Evelyn Molina y Benjamin Roseth, *Auditoría de desempeño para una mejor gestión pública en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8943/Auditoria-de-desempeno-para-una-mejor-gestion-publica-en-America-Latina-y-el-Caribe-web.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

María J. Jarquín, Juan Cruz Vieyra, Ana Haro González, Rindiendo cuentas, *La agenda del Banco Interamericano de Desarrollo en transparencia y anticorrupción (2009-2015)*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8540/rindiendo_cuentas_la_agenda_del_banco_interamericano_de_desarrollo_transparencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y

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

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

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

Mariana Campos, Esther Ongay y Osvaldo Landaverde, *MeTroP: Antídoto vs. la corrupción*, México Evalúa, 2016, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2016/04/29/metrop-antidoto-vs-la-corrupcion-2/>

Martín Zapata y Ricardo Céspedes, *La tecnología al servicio del combate contra la corrupción, El ejemplo de Bolivia*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7046/ICS_TN_La_tecnologia_al_servicio_del_combate_contra_la_corrupcion_Bolivia.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Mauricio García Mejía, Adriano Molina, Angela Reyes y Benjamin Roseth, *Gobiernos simples y digitales para servir al ciudadano, Construyendo un Estado orientado al ciudadano*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9008/Gobiernos-simples-y-digitales-para-servir-al-ciudadano-construyendo-un-Estado-orientado-al-ciudadano.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Mauricio García Mejía, *Evidencia y marcos conceptuales de la lucha contra la corrupción en la policía latinoamericana*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Políticas y Sociología, 2016, disponible en: <https://eprints.ucm.es/35564/1/T36821.pdf>

Mauricio García, *Evidencia y marcos conceptuales de la lucha contra la corrupción en la policía latinoamericana*, Madrid, Tesis Doctoral, Universidad Complutense, 2016, disponible en: <https://eprints.ucm.es/35564/1/T36821.pdf>

México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, *Hallazgos 2017, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México*, 2018, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2018/08/Hallazgos2017.pdf>

México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, *Índice de desempeño del sistema penal*, 2010, disponible en: https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/INDICE_DESEMPEÑO-PENAL.pdf

México Evalúa, *Hallazgos 2017, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México*, 2018, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos2017/>

Movimiento Regeneración Nacional, *Proyecto de Nación 2018-2024*, 2018, disponible en: <http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>

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

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *International Classification of Crime for Statistical Purposes*, 2016, disponible en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_English_2016_web.pdf

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Prevención de la corrupción para fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas*, 2008, disponible en: https://www.unido.org/sites/default/files/2008-10/Prevencion_de_la_corrupcion_para_fomentar_el_desarrollo_de_las_PYMES_0.pdf

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *The Global Programme against corruption, UN Anti-corruption Toolkit*, 2004, disponible en: https://www.un.org/ruleoflaw/files/UN_Anti%20Corruption_Toolkit.pdf

Open Government Partnership, *Strategic Refresh of the Open Government Partnership*, 2016, disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Strategic-Refresh_Dec2016.pdf

Organización de Estados Americanos, *Ley Modelo para facilitar e inventivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos*, Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 2013, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/ley_modelo_proteccion.pdf

Organización de Estados Americanos, *Ley Modelo sobre declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas*, Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 2013, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/ley_modelo_declaracion.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 2016, disponible en: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *El Sistema Nacional de Fiscalización de México, Fortalecimiento de la Rendición de Cuentas para el buen gobierno*, 2017, disponible en: <https://www.oecd.org/governance/ethics/sistema-nacional-fiscalizacion-mexico.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre integridad en México, Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, OCDE, 2017, disponible en: <http://www.oecd.org/publications/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-mexico-9789264280687-es.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México*, 2018, disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico_9789264287938-es

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Financing Democracy, Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture*, 2016, disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/financing-democracy_9789264249455-en#page1

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Getting it Right, Prioridades estratégicas para México*, 2018, disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/development/getting-it-right_9789264292871-es

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Getting it Right, Prioridades estratégicas para México*, 2018, disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/development/getting-it-right_9789264292871-es

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, 2011, disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector, A Toolkit*, 2005, disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/49107986.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Putting an end to corruption*, 2016, disponible en: <https://www.oecd.org/corruption/putting-an-end-to-corruption.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, 2016, disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

Participando por México, *Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015*, 2016, disponible en: <http://mpcmx.org/content/tuning/offer.html>

Plan Estratégico de Juárez, Asociación Civil, *Combatir la corrupción, Diagnóstico y propuestas ciudadanas para avanzar en el combate a la corrupción ante el escenario político en Juárez*, 2016, disponible en: <https://www.planjuarez.org/images/docs/informes/corrupcion2016.pdf>

PriceWaterhouseCoopers, *Fraude y corrupción, un análisis de su impacto en las organizaciones, Encuesta de Delito Económicos 2018*, 2018, disponible en: <https://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/c2g/2018-04-13-encuesta-delitos-economicos-2018-mexicov4.pdf>

Red por la Rendición de Cuentas, *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*, 2018, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-AccountWordPressEduHdez.pdf>

Red por la Rendición de Cuentas, *Propuestas e iniciativas en materia de transparencia y combate a la corrupción (Notas para una deliberación)*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Propuestas_iniciativas_transparencia_combate.pdf

Red por la Rendición de Cuentas, *Propuestas e iniciativas en materia de transparencia y combate a la corrupción (Notas para una deliberación)*, 2012, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Propuestas_iniciativas_transparencia_combate.pdf

Ricardo Joel Jiménez González, *Gobierno Abierto en México: Balance y retos de los procesos locales*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, 2018, disponible en: http://cetga.puebla.gob.mx/component/k2/download/141_62058e48e666e1246c1373661c75dd69

Roberto de Michele y Nicolás Dassen, *Conflicto de intereses, Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo de prevención y control*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9200/Conflicto-de-intereses-desafios-y-oportunidades-para-implementar-un-sistema-efectivo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Roberto de Michele, Joan Prats y Isaías Losada Revol, *Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas, Consecuencias de un enfoque tolerancia cero*, 2018, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9192/Efectos-de-la-corrupcion-en-los-contratos-de-asociaciones-publico-privadas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sabina Panth, *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption*, Banco Mundial, 2011 (relacionado con este texto véase también *Hong Kong - case study 10*, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTGOVACC/Resources/HongKongCaseStudy.pdf>

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

Secretaría de la Función Pública y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *Evolución y Retos de la Figura del Testigo Social*, 2018, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414032/Evolucion_y_Retos_de_la_figura_del_testigo_social_.pdf

Secretaría de la Función Pública, *Diagnóstico sobre Procedimientos iniciados por los Órganos Internos de Control para Investigar y Sancionar Conflictos de Interés*, 2017, disponible: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/199663/Diagnostico_CI_9mar17.pdf

Secretaría de la Función Pública, *Política Nacional Anticorrupción*, 2018, disponible en: <http://www.irenelevy.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA.pdf>

Secretaría de la Función Pública, *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción*, 2008-2012, disponible en: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf>

Secretaría de Transparencia del Gobierno de Colombia, *70 píldoras de la lucha contra la corrupción*, 2018, disponible en: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/comunicados/Documents/70-Capsulas-Anticorrupcion.pdf>

Secretaría de la Función Pública y USAID, *Evolución y Retos de la Figura del Testigo Social*, 2018, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414032/Evolucion_y_Retos_de_la_figura_del_testigo_social_.pdf

Sergio Rivera Sánchez y Ernesto Gómez Magaña, *El Testigo Social, Experiencia de incidencia de la Sociedad civil en la gestión pública*, 2011, disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2011/08/El_Testigo_Social.pdf

Sergio Rivera, Ambar Varela y Ernesto Gómez, *Participación ciudadana y combate a la corrupción, Cinco modelos de incidencia, desde le servicio público*, 2012, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C., disponible en: http://www.anticorrupcion.mx/docs/participacion_ciudadana_y_combate_a_la_corrupcion_ebook.pdf

Staffan Andersson y Paul Heywood, *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 2009, disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.2008.00758.x>

Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel Wingate Grant y Larissa Gray, *Recuperación de activos robados, Guía de buenas prácticas para el decomiso de activos sin condena*, 2009, Banco Mundial, disponible en: https://star.worldbank.org/sites/star/files/NCB_Spanish.pdf

Transparencia Internacional, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe*, Barómetro Global de la Corrupción, 2017, disponible en: http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2017/10/2017_GCB_AME_ES-1.pdf

Transparencia Internacional. Mapeo de herramientas para la evaluación de la corrupción y la integridad a nivel país. <https://europa.eu/capacity4dev/file/11314/download?token=yTkhUIR6>

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

Transparencia Mexicana, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y USAID, *Informe de resultados 2018, Iniciativas para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales*, 2018, disponible en: <https://www.programassociales.org.mx/descargas/informes/Informe-de-resultados-IPRO-2018.pdf?v=1>

Transparency International, *People and Corruption: Latin America and The Caribbean, Global Corruption Barometer, Policy and Research Department Transparency International - International Secretariat*, 2017, disponible en:

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_on_the_rise_in_latin_america_and_the_caribbean

Ugo Panizza, *El uso de indicadores de corrupción en las calificaciones soberanas*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, disponible en:

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8562/El-uso-de-indicadores-de-corrupcion-en-las-calificaciones-soberanas.PDF?sequence=6>

USAID, *Corruption Assessment Handbook, Draft Final Report*, 2006, disponible en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>

Vivian Newman Pont y María Paula Ángel Arango, *Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuesta de política*, Centro de Investigación Económica y Social y De justicia, 2017, disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/CDF_No_56_Agosto_2017.pdf

World Justice Project México, *Índice de Estado de Derecho en México 2018*, 2018, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1GEvaXFPLHAm0nIaNhHT4aukgj15urlq4/view>

World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho 2017- 2018*, 2018, disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/2017-18%20ROLI%20Spanish%20Edition.pdf>