



PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

Política Estatal Anticorrupción

Estado de Puebla



PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

Política Estatal Anticorrupción

Estado de Puebla

Índice

	Introducción	11
I.	Marco Normativo	15
II.	Fundamento Legal	19
III.	Visión estratégica	23
IV.	El proceso de construcción de la PEAPUEBLA	27
	• Alineación	29
	• Contextualización	44
	• Enfoque sistémico	56
V.	Problemática del fenómeno de la corrupción en Puebla	63
VI.	Diagnóstico de la Corrupción en el estado de Puebla	73
	• Factor 1: Prevalencia de altos niveles impunidad	75
	• Factor 2: Existencia de espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad	91
	• Factor 3: Distorsión del proceso de interacción entre el gobierno y la sociedad	113
	• Factor 4: Falta de sentido de corresponsabilidad	129
VII.	Árbol de problemas	149
VIII.	Factores de la Corrupción	153
IX.	Ejes Estratégicos, Objetivos, Prioridades de Política y Principios Transversales de la PEAPUEBLA	161
	• Eje 1. Combatir la corrupción e impunidad	163
	• Eje 2. Combatir la arbitrariedad y abuso del poder público	164
	• Eje 3. Impulsar la gestión pública efectiva en materia de transparencia, rendición de cuentas y mejoramiento de procesos	166
	• Eje 4. Involucrar sociedad, sector público y sector privado	168
	• Eje 5. Prevenir la corrupción a través de la promoción de la cultura de la legalidad y la integridad	169
X.	Principios transversales	171
XI.	Criterios para la implementación, evaluación y seguimiento	177
	• Implementación	179
	• Evaluación y seguimiento	190
XII.	Referencias	195

Índice de tablas

Tabla 1.	Comparativo ejes PNA - PEAPUEBLA	41
Tabla 2.	Muestra de la Encuesta de Percepción sobre la corrupción en el estado de Puebla, por región	53
Tabla 3.	Regiones y participación en la Encuesta Ciudadana de Percepción sobre la corrupción en el estado de Puebla 2021	54
Tabla 4.	Grado máximo de estudios de los participantes en ENCIPC 2021	56
Tabla 5.	Resultados de colaboración municipal	61
Tabla 6.	Porcentaje de confianza y desconfianza en instituciones y/o actores, 2017 y 2019	69
Tabla 7.	Calificación de confianza otorgada a las instituciones y/o actores, 2017 y 2019	70
Tabla 8.	Puntaje del estado de Puebla en el Índice de Estado de Derecho en México 2018, 2019-2020 y 2020-2021	81
Tabla 9.	Número de denuncias y quejas por tipo de mecanismo de recepción, 2017-2020	88
Tabla 10.	Órganos Internos de Control de la Administración Pública Estatal según el número de Entidades y Dependencias que atienden, 2018 – 2020	89
Tabla 11.	Tipos de Manuales administrativos en la Administración Pública Estatal, 2019	93
Tabla 12.	Recomendaciones de desempeño y observaciones financieras emitidas, 2016 -2018	102
Tabla 13.	Procedimientos en los que se emitieron observaciones, 2016, 2017 y 2018	103
Tabla 14.	Riesgos financieros detectados mediante auditorías, 2016, 2017 y 2018	103
Tabla 15.	Mecanismos de profesionalización en la Administración Pública Estatal (APE), 2017 - 2019	109
Tabla 16.	Mecanismos de profesionalización en las Administraciones Públicas Municipales (APM), 2017 y 2019	110

Tabla 17.	Acciones de capacitación y profesionalización llevadas a cabo, 2017 - 2019	111
Tabla 18.	Trámites realizados personalmente y medio por el cual se realizaron, 2015, 2017 y 2019	122
Tabla 19.	Costo de la corrupción por sector, 2016	128
Tabla 20.	Organismos de participación ciudadana en municipios, por tema, 2017 y 2019	139
Tabla 21.	Participantes por tipo de organismo, 2017 y 2019	144

Índice de figuras

Figura 1.	Visión de transformación PEAPUEBLA	25
Figura 2.	Proceso de Integración PEAPUEBLA	29
Figura 3.	Fuentes de información primaria y estudios especializados PNA	40
Figura 4.	Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción	44
Figura 5.	Factores de la corrupción en el estado de Puebla	49
Figura 6.	Fuentes de información de la PEAPUEBLA	50
Figura 7.	Factores que inciden en la reproducción, consolidación y normalización de la corrupción	60
Figura 8.	Tipos y niveles de la corrupción en la interacción sociedad y gobierno	114
Figura 9.	El soborno como distorsionador de trámites	121
Figura 10.	Mecanismos de participación clasificados por nivel de autoridad e influencia, 2015	138
Figura 11.	Ejes de la PEAPUEBLA	159
Figura 12.	Gradualidad de Implementación PEAPUEBLA	186

Índice de Gráficas

Gráfica 1.	Participación en la ENCIPC 2021 por grupo etario	55
-------------------	--	----

Gráfica 2.	Porcentaje de personas que consideran que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes 2015, 2017 y 2019	68
Gráfica 3.	Tasas de prevalencia e incidencia de la corrupción 2015, 2017 y 2019	69
Gráfica 4.	Cadena impune en Puebla	84
Gráfica 5.	Índice de Información Presupuestal Estatal, 2008-2019	99
Gráfica 6.	Índice de Información Presupuestal Municipal	100
Gráfica 7.	Índice de Información del Ejercicio del Gasto, 2015-2020	101
Gráfica 8.	Motivos para incurrir en actos de corrupción por las Unidades Económicas, 2016	127

Siglas y acrónimos

Término	Definición
APE	Administración Pública Estatal
APM	Administración Pública Municipal
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
APP	Asociaciones Público-Privadas
Auditoría Superior del Estado	Auditoría Superior del Estado de Puebla
BEOP	Bitácora Electrónica de Obra Pública
CC, Comité Coordinador	Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNGMyD	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales
CNGSPySPE	Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales
CNPJE	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
Congreso del Estado	Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla
Constitución, Ley Suprema,	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CPC, Comité de Participación Ciudadana	Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENCRIGE	Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas
ENCUCI	Encuesta Nacional de Cultura Cívica

Término	Definición
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública
ENCIPC	Encuesta Ciudadana de Percepción sobre la Corrupción en el estado de Puebla
Consejo de la Judicatura	Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Puebla
COVID-19	Enfermedad respiratoria muy contagiosa causada por el virus SARS-CoV-2
Estado, Puebla	Estado Libre y Soberano de Puebla
Fiscalía Especializada, FECC	Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción
Fiscalía General, Fiscalía	Fiscalía General del Estado de Puebla
FORTAMUNDF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
ICE	Índice de Competitividad Estatal
IDES	Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social
IED	Índice de Estado de Derecho
IGI-MEX	Índice Global de Impunidad México
IIEG	Índice de Información del Ejercicio del Gasto
IIFE	Índice de Información Presupuestal Estatal
IIPM	Índice de Información Presupuestal Municipal
ITAI PUE	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INCBG	Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
I PRO	Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales
LFCE	Ley Federal de Competencia Económica

Término	Definición
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LOPEP	Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla
MCCI	Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad
MASC	Medio Alternativo de Solución de Controversias
ME	México Evalúa
MP	Agencia del Ministerio Público
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OIC	Órgano Interno de Control
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PEA	Política Estatal Anticorrupción
PEAPUEBLA	Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla
PGR	Procuraduría General de la República
PNA	Política Nacional Anticorrupción
PwC	PricewaterhouseCoopers México
Secretaría de Finanzas y Administración	Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla
SFP	Secretaría de la Función Pública del Estado de Puebla
SESEA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
Sistema Estatal Anticorrupción, SEA, Sistema Estatal	Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
Tribunal de Justicia Administrativa	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla
WJP	World Justice Project

Introducción



PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

Introducción

Con la Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla (en adelante PEAPUEBLA) los integrantes del Comité Coordinador (CC) del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla (SEA) se asumen como los agentes de la transformación que el estado necesita y establecen los medios para coordinar a las instituciones públicas, articular las estrategias para prevenir y combatir la corrupción, así como las medidas para detectar, investigar y castigar a los corruptos.

En Puebla, el CC asume su compromiso histórico frente a las poblanas y poblanos que de manera cotidiana viven los efectos adversos de un mal que frena el desarrollo sostenible, transgrede los derechos, distorsiona el uso del poder público y establece un orden social basado en la parcialidad; y mediante la PEAPUEBLA cumple con el mandato conferido en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla (LSAEP) al respecto del diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

La PEAPUEBLA, por su magnitud, representa el esfuerzo más importante realizado hasta el momento en el estado para coordinar todas las capacidades al alcance de los integrantes del SEA para enfrentar de manera integral, gradual y sistemática el flagelo que representa la corrupción. El diseño de esta estrategia de largo plazo ha requerido de un acercamiento serio al fenómeno de la corrupción con elementos técnicos fundamentados, construidos en correspondencia con la Política Nacional Anticorrupción, lo cual permitirá valorar el impacto y comunicar el avance de las acciones emprendidas.

Por otro lado, el necesario acompañamiento de la sociedad se ha realizado mediante la construcción de espacios de participación durante el diagnóstico y la socialización del modelo de transformación social propuesto por la PEAPUEBLA donde la academia, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), asociaciones de productores, cámaras empresariales, sindicatos, dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como de la sociedad en general han mostrado su determinación para ser corresponsables en la promoción de una cultura de integridad y legalidad.

La estructura de la PEAPUEBLA comprende los siguientes elementos: en la sección *I. Marco normativo*, se enuncian los documentos normativos aplicables en la materia, en la sección *II. Fundamento jurídico*, se abordan los ordenamientos que mandatan a la PEAPUEBLA. Por otro lado, en la sección *III. Visión estratégica*, se explica la visión de transformación que propone la PEAPUEBLA; la sección *IV. El proceso de construcción de la PEAPUEBLA*, expone la alineación con la PNA, la contextualización de la corrupción en el estado, así como el enfoque sistémico con el que se analizó el problema; posteriormente, en la sección *V. Problemática del fenómeno de la corrupción en Puebla*, se hace un breve recorrido de cómo ha sido tratado el problema a nivel internacional, nacional y estatal, así como sus principales manifestaciones en el estado de Puebla. La sección *VI. Diagnóstico de la Corrupción en el estado de Puebla*, muestra el aná-



Es tiempo de una nueva historia, en Puebla se ha trazado un camino que podemos recorrer juntos y el cual no dejaremos hasta prevalecer de frente a la corrupción.

lisis de datos, estadística, estudios, índices y demás fuentes de información que permitieron identificar las principales causas de la corrupción en la entidad y que se clasificaron en cuatro factores. La sección *VII. Árbol de problemas*, muestra el esquema que llevó a la mencionada clasificación, mientras que en la sección *VIII. Factores de la corrupción*, podrá apreciarse el análisis que llevó al establecimiento de los 5 ejes estratégicos que guiarán los trabajos propuestos por la PEAPUEBLA. En el apartado *IX. Ejes Estratégicos*, Objetivos, Prioridades de Política Pública y Principios Transversales de la PEAPUEBLA se desarrollan los elementos que trazan la ruta a seguir en esta política pública, así como las perspectivas que deberán ser transversales a todos ellos. Por último, en la sección *X. Criterios para la implementación, evaluación y seguimiento* se esbozan las directrices que habrán de seguirse para materializar la PEAPUEBLA.

I. Marco Normativo



PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

I. Marco normativo

Internacional

- Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos.
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Penal Federal.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

Estatal

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Puebla.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.
- Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla.
- Ley Orgánica Municipal.
- Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.

II. Fundamento Legal



PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

II. Fundamento legal

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia de combate a la corrupción. Así, el artículo 113 fue modificado con el objeto de instituir el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en materia de prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos.

La creación del SNA marca un nuevo paradigma en el combate a este fenómeno, pues constituye un espacio de coordinación de los entes dedicados a enfrentar la corrupción desde los ámbitos de la transparencia, la rendición de cuentas, la fiscalización de los recursos, la auditoría y la evaluación del desempeño gubernamental; con una visión de la acción pública que incluye la participación efectiva de la sociedad en el diseño, la implementación y la evaluación de las acciones gubernamentales.

En el marco de la creación y desarrollo de este Sistema Nacional Anticorrupción, se realizaron modificaciones a diversos ordenamientos legales y se crearon nuevas instancias como la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y el Comité de Participación Ciudadana. En la misma reforma constitucional se dispuso la obligación de las entidades federativas para establecer Sistemas Locales Anticorrupción y conformarlos de acuerdo con las leyes generales en la materia, las constituciones y las leyes locales.

En este sentido, el 4 de noviembre de 2016 se reformó el artículo 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla para incorporar, en su fracción VII, al Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, como la instancia de coordinación entre las autoridades competentes en la entidad y los municipios que lo integran, en materia de prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Derivado de la reforma constitucional, el 27 de diciembre de 2016, se promulgó y publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla (LSAEP), cuyo objetivo es establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre los entes públicos señalados en dicha ley; la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos. El Sistema Estatal Anticorrupción es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar en el Estado de Puebla, la política estatal en la materia. De tal forma que las políticas públicas establecidas por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción son obligatorias y deberán ser implementadas por todos los entes públicos a los que se refiere el artículo 3 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla y que son:

Los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal; los municipios y sus dependencias y entidades; la Fiscalía General del Estado; los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial; así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados (Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, del 9 de abril de 2021).



La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción es la instancia que, bajo la dirección de la Secretaría Técnica, está facultada, de conformidad con el artículo 35 de la Ley, para elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales, así como dar seguimiento a su implementación.

El artículo 7 de la LSAEP establece que el Sistema Estatal Anticorrupción se integra por: el Comité Coordinador Estatal y el Comité Estatal de Participación Ciudadana. Estos integrantes funcionan de manera sinérgica como muestra del compromiso del Estado y ejemplo de corresponsabilidad ciudadana para crear un marco sistémico de actuación frente al fenómeno de la corrupción.

De acuerdo con el artículo 8 de la LSAEP el Comité Coordinador Estatal es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal y tendrá, de acuerdo con el artículo 9 de la misma Ley, bajo su encargo el diseño, aprobación, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

Por su parte, el Comité Estatal de Participación Ciudadana con fundamento en el artículo 15 del ya citado ordenamiento, tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador Estatal, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal.

Con estas instituciones, el aspecto gubernativo y ciudadano establecen un espacio para la construcción de soluciones amplias; mientras que el aspecto técnico está cubierto por la Comisión Ejecutiva misma que, de acuerdo con el artículo 31 de la LSAEP, tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador Estatal realice sus funciones, por lo que elaborará 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 aprobación del Comité Coordinador.

Como elemento articulador del Sistema Estatal Anticorrupción, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción es la instancia que, bajo la dirección de la Secretaría Técnica, está facultada, de conformidad con el artículo 35 de la Ley, para elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales, así como dar seguimiento a su implementación.

En este contexto, la Política Estatal Anticorrupción integra elementos técnicos para determinar las causas y efectos de la corrupción, así como alternativas y prioridades de acción, además, contiene aspectos gubernativos de participación y consulta a la sociedad en su conjunto que cobran un carácter obligatorio para todos los entes públicos del estado de Puebla y constituyen un compromiso desde todos los frentes para prevenir y combatir la corrupción.

Por lo anterior y con fundamento en lo que establecen los artículos 2, 6, 8, 9, fracciones III, V y VIII; 21, fracciones VI, X y XVI; 31, fracciones I y II; y 35, fracciones IV, V y XI, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, se emite la siguiente: "POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA (PEAPUEBLA)".

III. Visión Estratégica



PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

III. Visión estratégica

La corrupción es un fenómeno costoso y limitante que toma muchas formas y cambia constantemente, es un mal perpetrado por todo tipo de actores y en nuestro país ha permeado las estructuras económicas, políticas, sociales, organizativas e institucionales. La magnitud de sus efectos y la dificultad para identificar la raíz en las causas de este malestar social nos hace concluir que será difícil resolverlo a menos que titulares de derechos y responsables de obligaciones tomen conciencia de los temas y eventos que requieren diálogo para la construcción de soluciones conjuntas.

Como se puede apreciar en el siguiente esquema, la visión de transformación que propone la PEAPUEBLA parte de una apreciación de la realidad que es teóricamente robusta y técnicamente suficiente; construida a partir de la problemática y las causas y efectos de la corrupción identificadas en la Política Nacional Anticorrupción, se construye un modelo de transformación donde a partir de la consideración de un horizonte temporal de acción se establecen los objetivos, medios y fines que forman la estructura de la política pública y que se desagrega en ejes, cada uno con objetivos generales y específicos, y prioridades de política asociadas. Para dar respuesta a malestares complejos se requiere de soluciones que permitan articular acciones coordinadas entre diversos actores y de manera simultánea, por lo que los principios transversales darán la pauta para la construcción de soluciones integrales y sistémicas.

“
La PEAPUEBLA es una invitación a la participación, en la tarea de construir una sociedad donde se prevengan y combatan las prácticas y conductas ilegales y deshonestas.

Figura 1 Visión de transformación PEAPUEBLA



▲ Fuente: elaboración propia.

En este contexto, la Política Estatal Anticorrupción del estado de Puebla (PE-APUEBLA) es una invitación a la participación de la academia, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), asociaciones de productores, cámaras empresariales, sindicatos, dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como de la comunidad en general, sin importar condición, en la tarea de construir una sociedad donde se prevengan y combatan las prácticas y conductas ilegales y deshonestas que transgreden el interés público a cambio de beneficios privados y que alteran el orden social en un sentido parcial, como una muestra de liderazgo y ánimo para todas y todos los mexicanos.

IV. El proceso de construcción de la PEAPUEBLA



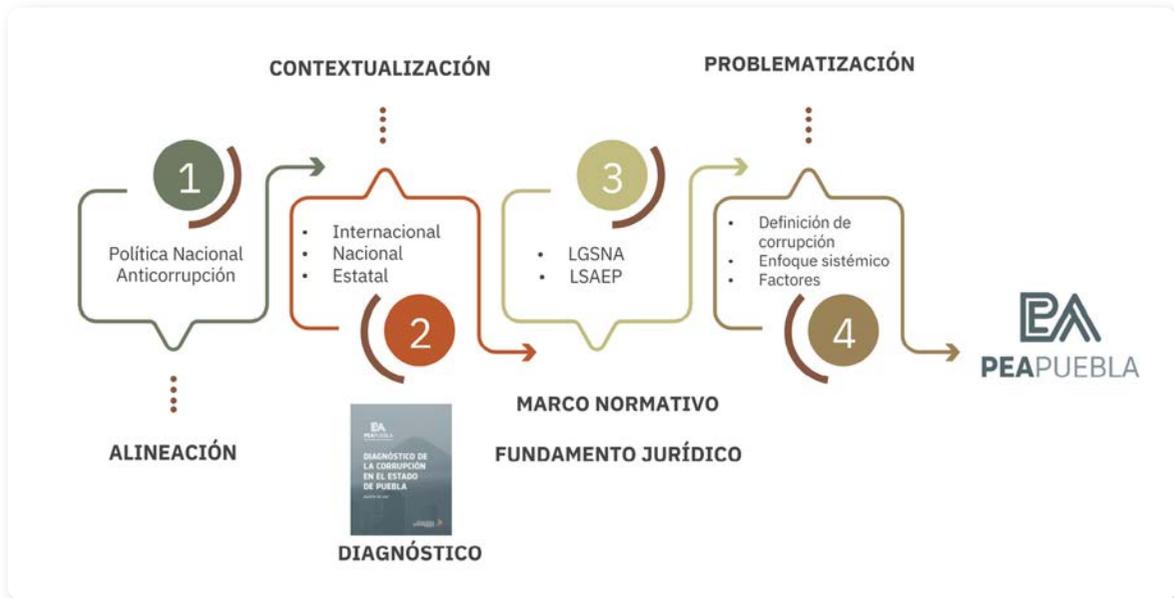
PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

IV. El proceso de construcción de la PEAPUEBLA

El proceso de integración de la PEAPUEBLA se puede esquematizar en la siguiente figura y será desarrollado de manera subsecuente.

Figura 2 Proceso de Integración PEAPUEBLA



▲ Fuente: elaboración propia.

Alineación

Con la finalidad de crear una agenda de Estado en materia de anticorrupción, evitar la dispersión de los esfuerzos nacionales, fortalecer al Sistema Nacional Anticorrupción, así como facilitar la implementación, monitoreo y evaluación de la PNA y las Políticas Estatales Anticorrupción, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción establece un amparo metodológico que permitirá contar con elementos claros del logro de los objetivos planteados a nivel nacional, así como de las acciones coordinadas que derivan de las prioridades de política establecidas en la PNA, por lo que en la Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción (SESNA, 2020) se refiere el deber de una alineación de las políticas estatales y la PNA. En ese sentido, en este apartado se establece primero la estructura de la Política Nacional Anticorrupción para posteriormente establecer la alineación normativa y funcional.

La Política Nacional Anticorrupción (PNA)

La Política Nacional Anticorrupción es el parteaguas para enfrentar la corrupción en México por lo que es necesario considerar un análisis de sus elementos principales como parte de la alineación del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la PEAPUEBLA. La PNA es enfática en considerar a la corrupción como un fenómeno que afecta a todos los sectores de la población y a todas las regiones del país, por esta razón, una de las prioridades al generar la propuesta fue

incluir a diversos sectores para contar con una visión integral del fenómeno, con este fin se llevó a cabo una consulta pública con tres pilares: una consulta ciudadana, un consejo consultivo y foros regionales.

El marco institucional-legal incluyó un marco normativo y fundamento jurídico que justifica el desarrollo de la Política Nacional Anticorrupción en el contexto de la Planeación Nacional del Desarrollo y los Objetivos del Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030.

La construcción de la PNA tiene el nivel de desarrollo teórico y metodológico suficiente para considerarla como elemento epistemológico dentro de la ciencia política, sobre todo porque sus postulados combinan dinámicas de investigación directa con elementos de diálogo y de construcción colectiva de conocimiento. En la práctica, constituye una referencia mundial anticorrupción donde la problemática del fenómeno de la corrupción en México es consecuencia de un amplio diagnóstico del contexto en el que la misma se desarrolla, utilizando fuentes directas (estadística especializada de INEGI) y estudios especializados de reconocimiento internacional para delimitar las áreas de atención prioritaria.

A partir del diagnóstico se define un problema y cuatro ejes (combatir la impunidad, controlar la arbitrariedad, fortalecer las interacciones Estado–sociedad, e involucrar a la sociedad en el control de la corrupción) en los que se clasifican las cuarenta prioridades de política pública identificadas y desarrolladas. Estos ejes y prioridades incluyen cuatro visiones transversales: la coordinación interinstitucional, los derechos humanos, las tecnologías de la información e inteligencia, así como el gobierno abierto y la participación social. Finalmente, incluye una sección de implementación, seguimiento y evaluación donde se establecen responsables de la coordinación y ejecución de las prioridades de política en horizonte temporal de corto, mediano y largo plazo; la evaluación se realizará en el marco del Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción.

Objetivos y alcance

La Política Nacional Anticorrupción establece avenidas amplias para que, a través de un proceso de implementación progresivo, se puedan implementar acciones que atiendan la realidad de cada entidad federativa. Establece prioridades de política pública, más no líneas de acción específicas ni responsables concretos.

Ejes, objetivos, prioridades de política y principios transversales de la PNA

Los cuatro ejes y principios transversales descritos a continuación buscan solucionar la incapacidad para controlar la corrupción entendida como un orden social parcial y personalista.

Ejes de la PNA

EJE 1. COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD

- Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas.
- Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción.

EJE 2. COMBATIR LA ARBITRARIEDAD Y EL ABUSO DEL PODER

- Profesionalización e integridad en el servicio público.
- Procesos institucionales.
- Auditoría y fiscalización.

EJE 3. PROMOVER LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y DE LOS PUNTOS DE CONTACTO GOBIERNO-SOCIEDAD

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

EJE 4. INVOLUCRAR A LA SOCIEDAD Y EL SECTOR PRIVADO

- Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación.
- Corresponsabilidad e integridad empresarial.
- Educación y comunicación para el control de la corrupción.

Objetivos específicos**EJE 1. COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD**

1. Promover los mecanismos de coordinación de las autoridades competentes para la mejora de los procesos de prevención, denuncia, detección investigación, substanciación y sanción de faltas administrativa y hechos de corrupción.
2. Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.

EJE 2. COMBATIR LA ARBITRARIEDAD Y EL ABUSO DEL PODER

3. Fortalecer el servicio público mediante servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad a escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.
4. Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, presupuestación y ejercicio del gasto con un enfoque de máxima publicidad y participación de la sociedad en la gestión de riesgos y el fomento de la integridad empresarial.
5. Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional.

EJE 3. PROMOVER LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y DE LOS PUNTOS DE CONTACTO GOBIERNO-SOCIEDAD

6. Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.

7. Impulsar la adopción y homologación de reglas en materia de contrataciones públicas, asociaciones público-privadas y cabildeo, que garanticen interacciones íntegras e imparciales entre gobierno y sector privado.

EJE 4. INVOLUCRAR A LA SOCIEDAD Y EL SECTOR PRIVADO

8. Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.
9. Promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.
10. Fomentar la socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.

Prioridades de política

EJE 1. COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD

Prioridad 1. Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.

Prioridad 2. Asegurar la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera.

Prioridad 3. Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y sustanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Nacional.

Prioridad 4. Implementar estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de prevención, denuncia, detección, investigación, resolución y sanción de hechos de corrupción, en colaboración con el SNT.

Prioridad 5. Impulsar la mejora y homologación a escala nacional de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes.

Prioridad 6. Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.

Prioridad 7. Establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción.

Prioridad 8. Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, sustanciación, determinación,

resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.

Prioridad 9. Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías de las entidades federativas en materia de delitos por hechos de corrupción.

Prioridad 10. Implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

EJE 2. COMBATIR LA ARBITRARIEDAD Y EL ABUSO DEL PODER

Prioridad 11. Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.

Prioridad 12. Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.

Prioridad 13. Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

Prioridad 14. Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.

Prioridad 15. Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Nacional Anticorrupción, junto con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.

Prioridad 16. Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público privadas, el cabildeo y los programas públicos, en colaboración con el SNT e instancias públicas nacionales e internacionales.

Prioridad 17. Impulsar la consolidación y evaluación a escala nacional de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios.

Prioridad 18. Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, en colaboración con el Sistema Nacional de Archivos y el SNT, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados.

Prioridad 19. Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Prioridad 20. Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégica de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.

EJE 3. PROMOVER LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS PUNTOS DE CONTACTO GOBIERNO-SOCIEDAD

Prioridad 21. Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.

Prioridad 22. Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.

Prioridad 23. Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva, en coordinación con el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria.

Prioridad 24. Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo nacional de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información pública existente.

Prioridad 25. Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas.

Prioridad 26. Fomentar la conformación de una coalición de empresas integras que impulse la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro del sector productivo.

Prioridad 27. Impulsar la creación y homologación de principios normativos en materia de cabildeo y conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.

Prioridad 28. Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas, en colaboración con el SNT.

Prioridad 29. Desarrollar e implementar un sistema único de información sobre compras y adquisiciones públicas, que incluya un padrón nacional de proveedores de gobierno y un sistema nacional homologado de contrataciones públicas, vinculados a la Plataforma Digital Nacional.

Prioridad 30. Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización.

EJE 4. INVOLUCRAR A LA SOCIEDAD Y EL SECTOR PRIVADO

Prioridad 31. Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.

Prioridad 32. Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción, en colaboración con el SNT.

Prioridad 33. Crear un catálogo nacional de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.

Prioridad 34. Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.

Prioridad 35. Fortalecer el papel de los Comités de Participación Ciudadana (CPC) en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.

Prioridad 36. Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales y organismos internacionales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPyMES.

Prioridad 37. Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.

Prioridad 38. Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en los poderes legislativos federal y estatales, tendientes a un modelo de estado abierto.

Prioridad 39. Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.

Prioridad 40. Colaborar con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.

Principios Transversales

PRINCIPIO TRANSVERSAL 1: COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

Es necesaria una articulación de las competencias y responsabilidades de las diversas instituciones públicas para atender con mayor eficacia las múltiples manifestaciones de la corrupción. Se busca promover la colaboración y el intercambio de información.

PRINCIPIO TRANSVERSAL 2: DERECHOS HUMANOS

Existe una relación entre los altos índices de corrupción y la violación de los derechos humanos, la corrupción puede restringir el acceso a servicios públicos y limitar el acceso a la justicia. Se busca desarrollar esquemas de protección, promoción y garantía de los derechos humanos.

PRINCIPIO TRANSVERSAL 3: GOBIERNO ABIERTO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

La corrupción está vinculada a la opacidad y a la falta de criterios de justificación de las instituciones públicas. La propuesta cuenta con estrategias de gobierno abierto, transparencia gubernamental y participación ciudadana para el control efectivo de la corrupción.

PRINCIPIO TRANSVERSAL 4: DESARROLLO DE INTELIGENCIA Y APROVECHAMIENTO TECNOLÓGICO

En México existe una carencia importante de información y evidencia. La propuesta incorpora acciones de generación, estandarización, divulgación y uso de datos relevantes para el control de la corrupción. De igual forma, se contempla la creación de evidencia e inteligencia para la toma efectiva de decisiones.

Proceso de integración de la PNA

Para la PNA la SESNA desarrolló un método de consulta pública que permitió fortalecer los elementos necesarios para su integración. Primero, se constituyó un Consejo Consultivo, concebido 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.

Así mismo, se llevó a cabo una Consulta Ciudadana con el objetivo de reconocer las preocupaciones y prioridades de la población con respecto a la corrupción para diseñar soluciones que permitieran atenderlas. Participaron más de 19 mil ciudadanos y se realizó un análisis de subjetividades derivado de entrevistas a profundidad a 64 expertos a nivel nacional. Para el análisis de la información derivada de ambos instrumentos se utilizó el método Q¹, que permitió estudiar los puntos de vista de distintos actores, así como determinar patrones, coincidencias y diferencias entre ellos en

¹ Para mayor referencia sobre el Método Q, la SESNA sugiere visitar el siguiente enlace: Jose Quiles, Q Methodology for the Scientific Study of Human Subjectivity, s.a., disponible en: <https://qmethod.org>

torno a su percepción de las causas, efectos y posibles alternativas de solución del fenómeno de la corrupción.

Finalmente, se realizaron ocho Foros Regionales donde se recabaron opiniones y propuestas de académicos, organizaciones de la sociedad civil y de funcionarios públicos de diversas entidades federativas. Esto permitió contar con una perspectiva regional y local del fenómeno de la corrupción que enriqueció los contenidos y los alcances de la PNA.

Implementación, seguimiento y evaluación de la PNA

Se elaboró un Modelo de Implementación, basado en programas específicos mediante los cuales, tomando en consideración el diagnóstico y las prioridades identificadas, se establecen acciones particulares que serán implementadas por los distintos integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, o por los demás entes públicos del país. Las acciones y proyectos definidos en estos programas no excluyen la posibilidad de que, con base en diagnósticos estatales alineados a los ejes de la Política Nacional Anticorrupción, sean identificadas acciones adicionales que respondan a las necesidades de cada estado, haciéndose necesario realizar una correlación de las diversas acciones propuestas con las instancias que serán responsables de éstas.

En cuanto al seguimiento y evaluación, se establece que es responsabilidad de la Comisión Ejecutiva la generación de la metodología para medir y dar seguimiento al fenómeno de la corrupción. De igual forma, se diseñó un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción. Este modelo debe incluir indicadores y datos que permitirán dar seguimiento periódico y continuo a los avances y los retos que se observen a partir de la implementación de la política.

Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC)

Este modelo se concibe como un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores que permita evaluar, como se menciona anteriormente, en un primer momento la evolución del fenómeno de la corrupción y en un segundo momento los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, resultados y procesos obtenidos a partir de la implementación de programas.

Fuente: SESNA, 2020

Alineación normativa

De acuerdo con la *Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción* (SESNA, 2020) Puebla tiene un cumplimiento pleno de la normatividad en materia de anticorrupción. En principio, se da cumplimiento al artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) que establece que uno de los cuatro pilares del SNA está constituido por los Sistemas Estatales Anticorrupción.



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

Sobre esta misma base, el artículo 36 de la misma ley señala que las entidades federativas legislarán lo relativo a la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo algunas bases, entre las que destacan las siguientes que resultan relevantes para el desarrollo del diagnóstico y la PEA:

- I. Deberán contar con una integración y atribuciones equivalente a las que esta Ley (LGSNA) al Sistema Nacional;
- II. ...
- III. Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija;
- IV. Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan.

Con base en lo establecido en dicho mandato, las 32 legislaciones estatales en materia anticorrupción definen elementos estructurales y de operación similares a la LGSNA en lo que respecta a la elaboración, aprobación, implementación y seguimiento de las PEA. En específico, y más allá de algunas variaciones mínimas entre legislaciones estatales, los aspectos normativos que definen el proceso de elaboración de las PEA son:

1. Atribución del Comité Coordinador para establecer las políticas públicas en la materia, y atribución de la Secretaría Ejecutiva de dar seguimiento a la implementación de éstas (equivalente al artículo 6 de la LGSNA).
2. Atribución del Comité de Participación Ciudadana para opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política (equivalente al artículo 21 fracción VI de la LGSNA).
3. Objeto de la Secretaría Ejecutiva como instancia de apoyo técnico para el desempeño de las funciones del Comité Coordinador (equivalente al artículo 25 de la LGSNA).
4. Atribución de la Comisión Ejecutiva de la elaboración de las propuestas de políticas integrales que será puesta a consideración del Comité Coordinador (equivalente al artículo 31 fracción I de la LGSNA).
5. Atribución del Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva de elaborar proyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales que serán discutidas por la Comisión Ejecutiva (equivalente al artículo 35 fracción IV de la LGSNA).

Alineación funcional

La PNA establece un aspecto clave que permite asegurar la congruencia entre políticas diseñadas e implementadas desde una perspectiva integral, el desarrollo de patrones de actuación homogéneos y una estrategia sistémica; esto resulta fundamental particularmente porque los resultados del proceso gubernativo en el que se manifiesta la corrupción (prevención, investigación, detección y sanción de hechos de corrupción y faltas administrativas) no es absolutamente independiente entre estados y federación, por esta razón, como lo indica la SESNA en la Guía de diseño de

Políticas Estatales Anticorrupción en su versión 2019: “sobre esta base, se considera esencial que en el desarrollo de las propuestas de PEA se preserve la estructura básica (que oriente la elaboración de diagnósticos y de prioridades) de 4 ejes estratégicos”. Conviene advertir, como se señalará un poco más adelante, que esta sugerencia no cierra la posibilidad de que en las entidades federativas se desarrollen ejes estratégicos adicionales (SESNA, 2019).

Al dejar estos factores como una estructura básica en el diagnóstico y la PEA, los esfuerzos de todos los órdenes de gobierno y poderes del país pueden encaminarse en una sola dirección para combatir la corrupción, de esta manera los resultados globales son resultado de múltiples esfuerzos en todos los niveles, lo cual permitirá apreciar resultados en el mediano plazo (SESNA, 2019).

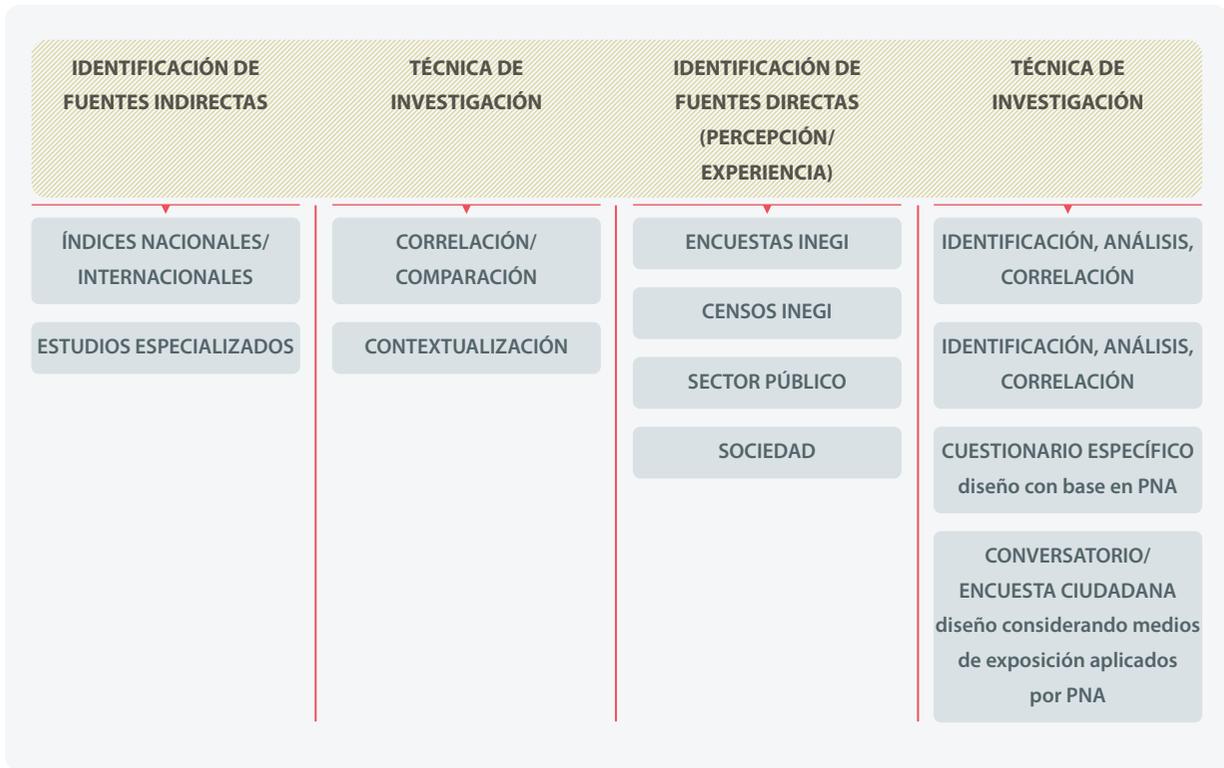
Visión estratégica de largo plazo, bajo una estructura similar a la de la propuesta de PNA

Como se estableció en la visión estratégica de la PEAPUEBLA la visión de transformación propuesta parte de una apreciación de la realidad que es teóricamente robusta y técnicamente suficiente, construida a partir de la problemática y la identificación de las causas y efectos de la corrupción identificadas en la Política Nacional Anticorrupción, y constituye un modelo de transformación de largo plazo donde, a partir de la consideración de un horizonte temporal de acción, se establecen los objetivos, medios y fines que forman la estructura de la política pública y que se desagrega en ejes, con objetivos generales y específicos por cada eje y prioridades de política asociadas a cada eje específico. De la misma forma, se considera la articulación de acciones coordinadas a partir de principios transversales que darán la pauta para la construcción de soluciones integrales y sistémicas.

Aprovechamiento de los datos y la evidencia presentada en la PNA, así como los insumos adicionales de información generados por la SESNA durante el proceso de integración de dicho documento

La PEAPUEBLA reconoce el esfuerzo realizado para la construcción de la PNA y lo considera un referente obligatorio para el desarrollo del diagnóstico, en este sentido se consideraron las fuentes de información primaria y estudios especializados referidos por la PNA como puede verse a continuación.

Figura 3 Fuentes de información primaria y estudios especializados PNA



▲ Fuente: elaboración propia con base en construcción metodológica de la PNA.

Consideración, como parte de la PEAPUEBLA, de los 4 ejes estratégicos de la PNA y las 40 prioridades de política

Con la finalidad de orientar los esfuerzos anticorrupción en el país y medir los resultados de la PNA, la PEAPUEBLA propone un modelo de transformación correspondiente con la PNA en la estructura estratégica y en las prioridades de Política como se aprecia a continuación.

Tabla 1 Comparativo ejes PNA - PEAPUEBLA

Ejes PNA	Ejes PEAPUEBLA
Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad.	Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad.
Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder.	Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder.
Eje 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad.	Eje 3. Impulsar la gestión pública efectiva en los puntos de contacto gobierno-sociedad en materia de transparencia, rendición de cuentas y mejoramiento de procesos.
Eje 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado.	Eje 4. Involucrar sociedad, sector público y sector privado.
	Eje 5. Prevenir la corrupción a través de la promoción de la cultura de la legalidad y la integridad

En lo que respecta a la alineación de las 40 prioridades de política de la PNA, se ha realizado un análisis exhaustivo para su incorporación a la PEAPUEBLA con el objetivo de implementar lo necesario en el ámbito de competencia local, lo cual se establece en el apartado de contextualización; por otro lado, se han fortalecido estas prioridades atendiendo a la realidad poblana como consecuencia de la participación de los sectores sociales en la construcción de la presente política.

Determinación de premisas básicas sobre la implementación y evaluación de las políticas, que permitan guiar procesos futuros de planeación

Una política pública no es cualquier acción del gobierno que puede ser singular y pasajera, y que se da en respuesta a circunstancias políticas o demandas sociales particulares. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias). De esta forma, la política pública es un medio para dar cumplimiento a funciones que son de naturaleza permanente, o atención a problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida, como es el propio desarrollo económico, señalado por (Cantellano, 2018) que afirma se requieren políticas integrales que incluyan la heterogeneidad de la región, no solo en la condición geográfica, sino socialmente, con la finalidad de que éstas sean transversales, obligando con ello que las instituciones públicas operen con efectividad sus recursos públicos. La estructura estable de sus acciones,

“ Se requieren políticas integrales que incluyan la heterogeneidad de la región, no solo en la condición geográfica, sino socialmente, con la finalidad de que éstas sean transversales ”

que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública.

La política pública es, por lo antes señalado, un enfoque teórico que establece una serie de etapas para su proceso, ciclo o desarrollo. Sus principales teóricos han establecido diferentes denominaciones a estas fases para su estudio, y el número varía de igual modo dependiendo del autor en revisión, empero sin importar el teórico que se analice, en la mayoría de los casos lo que hacen es expresar la ejecución de la política o programa público en gran similitud de ideas.

En términos generales se puede hablar de un proceso o ciclo de políticas, pero se debe tener en cuenta las precisiones realizadas sobre la dinámica de las políticas públicas por De León (1997). Hablar de proceso implica cierta linealidad (iniciación, diagnóstico, instrumentación, terminación, evaluación), en oposición a una serie de acciones de retroalimentación o de vueltas recursivas que caracterizan la operación de las acciones públicas, por ejemplo, la instrumentación puede llevar de regreso a la iniciación, no al paso siguiente, terminación, mientras que la implementación y evaluación insistentemente se retroalimentan entre sí. En conclusión, estas acciones no son lineales y, de acuerdo con De León (1997), esto implica que las políticas públicas admiten un ciclo compuesto por varias fases o etapas que se encuentran entrelazadas entre sí, interactuando unas con otras, influyéndose así entre las mismas, que son:

- **Formación de agenda**

La etapa de formación de la agenda implica llevar una situación a la agenda pública y luego a la gubernamental. Esta transición se lleva a cabo en el espacio público que es:

La dimensión de la vida social en la que los individuos pueden, cuando tienen derechos individuales, tratar asuntos o problemas que pueden ser considerados públicos y definir colectivamente su interés como público ciudadano y las acciones públicas y/o estatales necesarias para realizarlo (Bazúa y Valenti, 1993).

Esto es una condición necesaria para la existencia de cualquier política pública, en la medida en que implica que ésta se reconoce como un problema y no cualquiera, sino uno que amerita la atención del gobierno.

- **Identificación y definición del problema**

La segunda actividad se relaciona con la definición del problema. Un problema público es una situación social indeseable (Subirats, 2008) (por ejemplo, el desempleo, la desigualdad, la impunidad, la migración, la improductividad del sector manufacturero o la destrucción ambiental) que difundieron los promotores de la política, que hizo suya el gobierno, o que aceptaron los sectores sociales interesados en que se pusiera en marcha una política para atender el problema de su preocupación. La definición del problema abarca los elementos que se consideran distintivos y socialmente nocivos del problema, así como las causas o los factores a los que se imputa la existencia del problema y su agravamiento. Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales un problema, ya aceptado como público y colocado en la agenda, es estudiado en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.

- **Diseño**

Después de que se ha definido una situación social como problema público y tras haberse

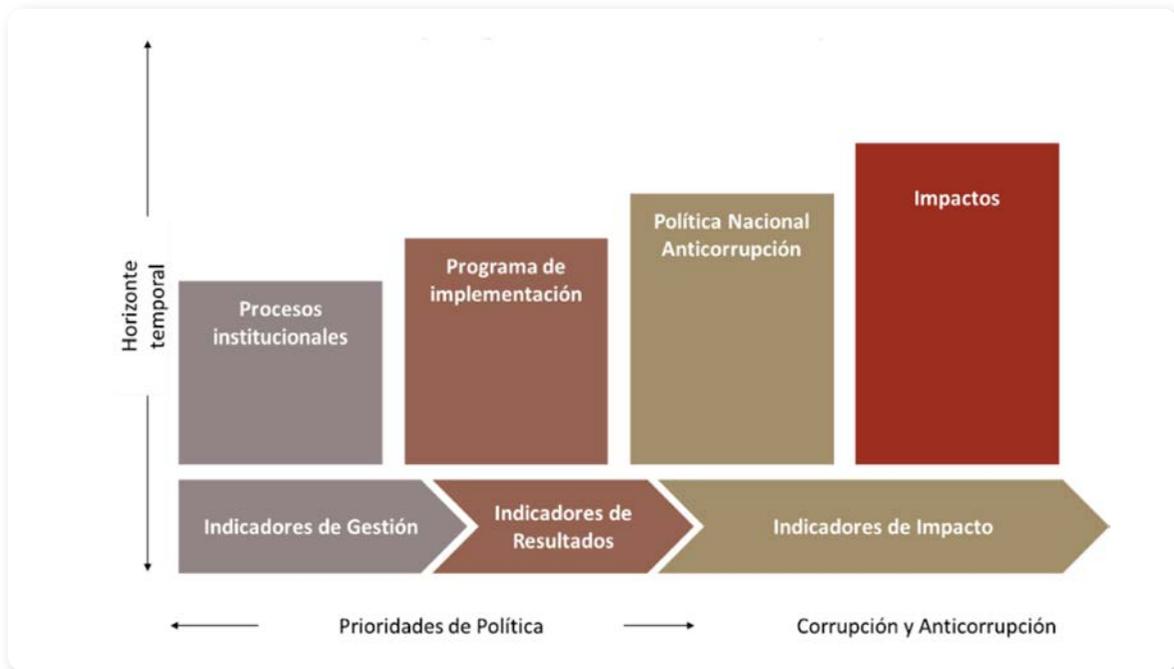
estudiado éste en términos de sus elementos causales, se llega a la etapa del diseño de la política; esto es la formulación de la estrategia que se seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos coherentemente integrados, así como las restricciones que éstos enfrentarían. Muy rara vez existen soluciones definitivas para problemas sociales complejos, ello obliga a reducir la ambición de las políticas al plantear alternativas que logren conciliar los muchos objetivos e intereses en conflicto, buscando como resultado final un problema reducido en su magnitud e implicaciones negativas, en lugar de una solución definitiva de una vez y para siempre, es decir, que el diseño de la política es un balance entre los medios de los que se dispone (y pueden ser utilizados) y los objetivos alcanzables dadas las condiciones de la complejidad que hemos comentado.

- **Implementación**

El proceso de implementación de la política es el momento en el que la realidad pone a prueba el modelo construido; este es el momento donde decisiones basadas en consideraciones parciales o manipuladas son recurrentes. Una política basada en una incorrecta teoría causal puede producir consecuencias inesperadas. Aunque no es suficiente, un diseño cuidadoso es condición necesaria, pues si las partes no están disponibles, consecuentemente no se presentarán los resultados esperados. En este momento se vuelve necesario un análisis organizacional, de gestión y operativo de la administración pública, que consiste en valorar el nivel estructural y estratégico, en determinar si existe una división apropiada del trabajo (sin confusiones, traslapes, redundancias de papeles y responsabilidades de los agentes participantes), si se cuenta con el equipo adecuado, con personal competente y si hay un proceso de operaciones idóneo con estándares de desempeño, producto y resultado.

- **Evaluación**

Finalmente, la evaluación es un *continuum* de prácticas que implican la recopilación y tratamiento de información sobre: la acción pública (¿qué es lo que pasa?), el cumplimiento de requisitos, normas y mandatos (¿se ha hecho bien?), condiciones técnicas e instrumentales (¿cómo hacerlo mejor?) ligadas al desempeño y funcionamiento de las administraciones y servicios públicos. Con estos antecedentes, la PEAPUEBLA establece una correspondencia plena con el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción diseñado por la SESNA (SESNA, 2020).

Figura 4 Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción

▲ Fuente: elaboración propia con base en MOSEC (SESNA, 2020)

Contextualización

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 exclusivamente a través de medidas de control, vigilancia y sanción; esto implica la generación de procesos claros de prevención, investigación y sanción así como la existencia de autoridades y servidores públicos comprometidos con su implementación. De esta forma, podemos considerar que la corrupción es un fenómeno sistémico con distintas manifestaciones (como el nepotismo, el soborno, las redes de corrupción, el lavado de dinero, etc.), por lo tanto, su control requiere medidas diversas. Resulta evidente que la corrupción está directamente relacionada con temas de ilegalidad, sobre todo la prevalencia de altos niveles de impunidad y la persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad.

Sin embargo, para combatir de manera efectiva la corrupción se necesita transitar de una visión que responsabiliza exclusivamente a las instituciones de gobierno a otra donde se entiende a la corrupción como un fenómeno que requiere de la colaboración y la participación de los diversos actores políticos, económicos y sociales. Es indispensable contemplar y transformar el débil involucramiento de los distintos sectores público y privado en el control de la corrupción y la distorsión de los espacios de interacción entre gobierno y sociedad que provoca el uso regular de la corrupción como norma de relación.

Cuando nos encontramos ante un fenómeno como la corrupción, cuya naturaleza es oculta, altamente colusoria y que afecta a todos los sistemas sociales (legal, económico, político, cultural),

existe la posibilidad de enfrentarse al hecho de que investigar requiere una articulación (conjunto de interacciones, relaciones y actores) específica, dentro de una realidad compleja, que nos permita acercarnos a un momento y orden de los elementos del fenómeno para poder comprenderlo. Para un caso como este, De la Garza (1988) ofrece un método de aproximación a los fenómenos sociales desde la realidad latinoamericana.

El resultado es una propuesta de investigación que implica la construcción de un modo de acercamiento a las múltiples interacciones que emergen a diferentes velocidades, diversos contextos y espacios; y que permite privilegiar la comprensión de los fenómenos a partir de la descripción de las relaciones de los actores y sus implicaciones sobre los distintos sistemas sociales. Esto resulta de gran utilidad para el caso de los problemas públicos, pues de su comprensión y enfoque dependen las acciones que se emprenderán para su atención.

En escenarios como este, el problema debe ser visto desde un ángulo que privilegie los resultados esperados del ejercicio, es decir, la información relevante que se convierta en acciones de política pública. Los problemas públicos son contradicciones sociales, conflictos de intereses económicos, supuestos teóricos o cualquier otro fenómeno de la realidad objetiva o subjetiva alrededor del cual se realiza la reconstrucción articulada en la que deben verse vinculados los aspectos explicativos y los intereses de los sujetos, en el sentido de la totalidad que ya se ha comentado. Por otro lado, la problemática no es una definición del problema a tratar sino una búsqueda de las relaciones posibles de éste, con un cuestionamiento permanente (un poner bajo sospecha), de dichas relaciones.

1. Definición de áreas de la realidad relacionadas con el problema.

Cuando se hace referencia al concepto de definición, éste no está ligado solamente a la separación y segmentación de un aspecto de la realidad, sino que es parte de una aproximación en la que es necesario precisar diferentes niveles al interior de la misma, como el momento histórico del que se trata, la sociedad en la que ocurre el problema y el área del conocimiento desde la que se realiza el análisis. A este respecto, es necesario ubicar la acumulación de conocimientos que resulte provechosa para la comprensión del fenómeno.

2. Selección de conceptos ordenadores. Los conceptos ordenadores constituyen el enfoque que permite apreciar la realidad, no son estructuras que se han de imponer sobre la realidad de manera unívoca sino de manera heurística y sirven para leer las relaciones existentes. En esta lectura, la manera de conducirse es con la hipótesis como duda, respecto a cuáles son las posibles relaciones entre los agentes, las instituciones y la cultura en un momento histórico determinado.

3. Búsqueda de relaciones posibles y puntos de articulación. El enfoque con el que se aprecian los fenómenos se encuentra anclado en la reafirmación o el descubrimiento de estructuras que permitan articu-



La corrupción es un fenómeno cuya naturaleza es oculta, altamente colusoria y que afecta a todos los sistemas sociales, investigarla requiere de una articulación (de interacciones, relaciones y actores) específica, dentro de una realidad compleja, que nos permita acercarnos a un momento y orden de los elementos del fenómeno para poder comprenderlo.

lar relaciones de causalidad y poner en claro el sentido de las interacciones entre actores, hechos y contextos en las que ocurren. En esta búsqueda, la integración de indicadores y datos estadísticos debe ser considerada como parte de una construcción específica de relaciones y no como un sustituto de la realidad.

4. **Reconstrucción intencional de la articulación.** La descripción de un nuevo acercamiento a la realidad es posible después de que se han definido las relaciones y puntos de articulación de los conceptos ordenadores, esto como parte de una construcción-reconstrucción específica e intencional.
5. **Construcción del Modelo de Transformación.** De esta manera se realiza el acercamiento a un espacio de la realidad que se construye de su articulación por niveles, de categorías que expresan relaciones tendenciales de la más cercana a la más abstracta, siempre bajo la lógica de interacción histórica entre los actores y su entorno.

Con esta exposición es de notar que, antes de combatir la corrupción de manera efectiva, es necesario mejorar la comprensión de sus diferentes manifestaciones y emprender un esfuerzo fundamentado para su identificación en los niveles de causas, componentes y consecuencias. Adicionalmente, se debe notar que la naturaleza democrática e intrincada de la acción pública, así como la complejidad de los problemas públicos, implica que no existen “panaceas” para éstos, sino un acercamiento incremental y, en este sentido, resolverlos no solo atañe al espectro gubernamental. En este sentido, la PEAPUEBLA parte de un ejercicio de aproximación al fenómeno con fines de conocer sus características y definir un curso de acción para tratar con la raíz del problema, no obstante, se considera necesario dimensionarlo como un momento del proceso de transformación de la realidad que implica la construcción de un modelo que identifica relaciones de causalidad tan simples o complejas en función del fenómeno y del conocimiento que existe y se ha determinado como necesario para apreciarlo y que para el caso de la PEAPUEBLA se constituye bajo dos principios:

- **Análisis técnico riguroso**, basado en información cuantitativa y cualitativa que permite tener una aproximación a la complejidad del fenómeno de la corrupción desde la perspectiva de estadísticas y estudios especializados.
- **Pluralidad e integración en términos políticos**, ya que participaron actores que poseen conocimientos relevantes acerca del problema (especialistas, academia, sociedad civil, sector público, sociedad en general) con la finalidad de obtener una visión desde las múltiples interacciones que emergen a diferentes velocidades, en diversos contextos, espacios y perspectivas que integran este fenómeno multicausal.

Cabe hacer mención que a partir de la consideración de la *Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción* (SESNA, 2020):

Estas dos dimensiones básicas del diseño (la técnica y la política) se tornan particularmente relevantes en ciertos tipos de problemas públicos (conocidos en la literatura como *wicked problems*), en los que existe confusión o bajo acuerdo sobre su definición, en donde la evidencia marca vías de solución múltiples -y en ocasiones contradictorias-, y en donde existe una ‘masa crítica’ de actores interesados de participar en la definición de la política. Este es el caso de las políticas anticorrupción (PNA y PEA).

En casos como los arriba mencionados, y tal y como se procedió en la elaboración de la propuesta de PNA, resulta particularmente relevante incorporar de forma simultánea labores técnicas (que impliquen el análisis detallado de evidencia) y de diálogo político que favorezcan la construcción de acuerdos entre los distintos actores sobre la definición y el alcance del problema público, así como de la ruta de solución.

En términos de diseño, estos procesos técnicos y de diálogo deberán permitir elaborar:

1. Una caracterización del problema público, en la que se identifiquen de forma general sus atributos definitorios, así como las principales causas que detonan su persistencia.
2. Un diagnóstico pormenorizado del problema, que permita dimensionar su magnitud y alcance en distintos ámbitos de la esfera pública.
3. Un conjunto de potenciales soluciones, que detallen una ruta amplia de trabajo en términos de los ámbitos e instrumentos que se pueden emplear para la solución del problema público.

En materia anticorrupción, la propuesta de Política Nacional Anticorrupción (PNA) contiene ya estos elementos; y en dicho documento se ofrece una caracterización del problema, un diagnóstico y un conjunto de prioridades de política pública que buscan establecer un marco común mínimo de actuación en la materia en todo el país.

Sobre esta base, en la propuesta de PNA se establecen los parámetros generales que deberían guiar la actuación de todos los componentes del Estado mexicano con miras a combatir y controlar la corrupción (...) en la propuesta de PNA se define el “paraguas” analítico y de prioridades que deberían apoyar el desarrollo de acciones en los ámbitos nacional, estatal y municipal en la materia.

De manera adicional, el mismo documento sintetiza la identificación del problema público y su caracterización, lo cual ha sido una guía para la construcción de la PEAPUEBLA:

Elementos metodológicos de la PNA

▶ **Definición.**

La corrupción se define como un orden social que basa sus formas de intercambio en relaciones particulares y de favoritismo.

▶ **Atributos básicos de la corrupción.**

- Corrupción como ilegalidad.
- Corrupción como orden social.

▶ **Problema público.**

Incapacidad (tanto en el ámbito estatal como social) para controlar la corrupción.
Corrupción como consecuencia de riesgos institucionales y sociales subyacentes.

► **Causas de la persistencia del problema público (ejes estratégicos).**

1. Altos niveles de impunidad.
2. Persistencia de espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad.
3. Débil involucramiento social en el control de la corrupción.
4. Distorsión de las interacciones entre gobierno y sociedad.

► **Alternativas de solución.**

- 40 prioridades de política pública, agrupadas por cada uno de los cuatro ejes estratégicos.
- Cada prioridad cuenta con elementos para identificar características que pueden ser considerados por algunos entes públicos y sus homólogos en las entidades federativas.

► **Instrumentos de política.**

Cada una de las prioridades pueden clasificarse en cinco tipos de instrumentos:

1. Producción (generación, procesamiento, aprovechamiento, difusión).
2. Capacidades (generación, adecuación, fortalecimiento).
3. Herramientas (plataformas, productos o entregables específicos).
4. Procesos (generación, reingeniería, evaluación, medición).
5. Rendición de cuentas (creación o adecuación de mecanismos).

▲ Fuente: SESNA, 2020

Uno de los objetivos fundamentales del Sistema Estatal Anticorrupción es establecer principios, bases generales y políticas públicas, así como procedimientos para la coordinación entre los entes públicos que lo integran en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción. Para cumplir con la finalidad de establecer, articular y evaluar la política estatal en la materia, durante la Primera Sesión Ordinaria del Comité Coordinador de fecha 27 de febrero de 2019, se aprobó, como parte del Programa de Trabajo Anual del Comité Coordinador, la “Ruta de Trabajo para la Política Estatal Anticorrupción”, misma que fue elaborada en el marco de la Comisión Ejecutiva.

A partir del análisis de la Política Nacional Anticorrupción (PNA), del proyecto de política estatal anticorrupción del Comité Estatal de Participación Ciudadana², así como de la elaboración del esquema de la corrupción (Anexo 1), se definió el problema a analizar como la incapacidad para prevenir, detectar, investigar y sancionar eficazmente la corrupción en el estado de Puebla. Asimismo, se determinaron los 4 factores principales que influyen en la corrupción, los cuales se presentan en la Figura 5. Se considera que estos factores son un buen punto de partida pues engloban tanto las temáticas definidas por la PNA en su diagnóstico, como las identificadas a partir de los insumos obtenidos por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.

² El 26 de octubre de 2018 la entonces presidenta del Comité Estatal de Participación Ciudadana presentó un proyecto de política estatal anticorrupción, cuyo contenido fue considerado en este diagnóstico.

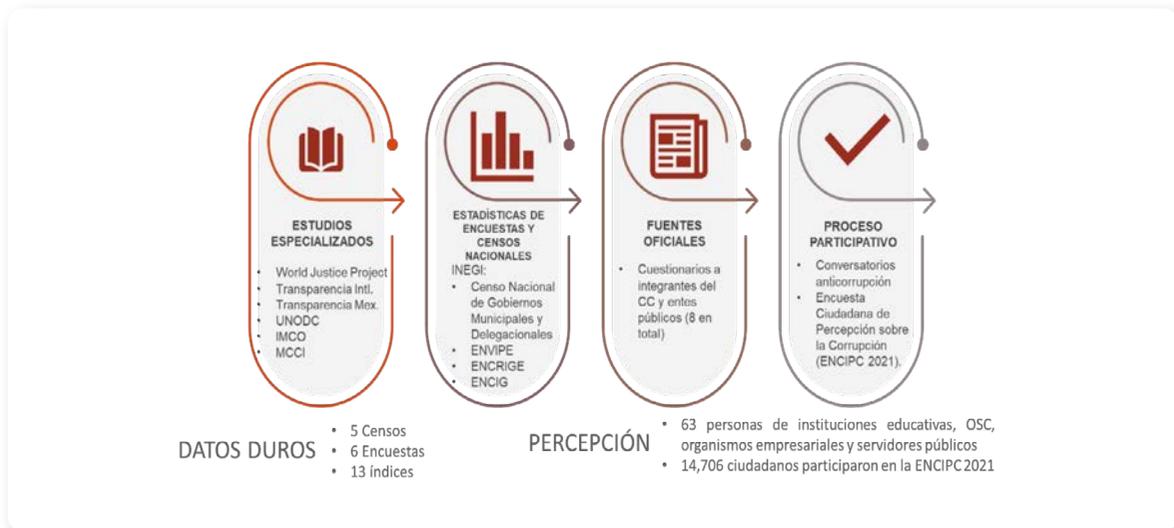
Figura 5 Factores de la corrupción en el estado de Puebla.



▲ Fuente: elaboración propia.

Por cada factor se estudiaron los componentes y las variables involucradas en el fenómeno. Para lo cual se realizó un estudio profundo de la Política Nacional Anticorrupción, aunado al análisis de datos del INEGI, índices e investigaciones tanto nacionales como internacionales, así como de la información institucional recopilada por medio de cuestionarios aplicados a los integrantes del Comité Coordinador y a entes de la administración pública estatal (APE), de la misma forma se integró el resultado de Conversatorios Anticorrupción con enfoque grupal en los que participaron centros de investigación académica, gobiernos municipales, servidores públicos, cámaras empresariales y organizaciones de la sociedad civil. La sociedad en Puebla, en su conjunto, aportó información para conocer la percepción de la corrupción y el grado de conocimiento de los entes de combate a la corrupción en el estado, a partir de su participación en la Encuesta Ciudadana sobre Percepción de la Corrupción en Puebla (ENCIPC 2021).

Las estadísticas consultadas para medir la percepción y la experiencia de la corrupción, así como los elementos de participación ciudadana y los cuestionarios a entes públicos, pueden ser consultados a detalle en el repositorio digital de la PEAPUEBLA, disponible en: <https://seapuebla.org.mx/>. En la Figura 6 se pueden apreciar los elementos que se consideraron como fuentes de información de la PEAPUEBLA.

Figura 6 Fuentes de información de la PEAPUEBLA


▲ Fuente: elaboración propia.

Por cada factor se estudiaron los componentes y las variables involucradas en el fenómeno. Para lo cual, se realizó un estudio profundo de las siguientes fuentes:

1. Estudios especializados

Los resultados obtenidos de estudios especializados son un referente valioso en términos de análisis y exposición de las articulaciones de la realidad. Frecuentemente, esos estudios son tema del debate público pues visibilizan el fenómeno de la corrupción, sin embargo, estos estudios son descripciones específicas limitadas a la temática (impunidad, eficacia administrativa, competencia en el mercado, participación ciudadana) y ámbito de aplicabilidad, por lo que es necesario un método que ordene los conceptos, busque relaciones, interacciones y actores, y reconstruya una realidad dada en un momento específico; así, los elementos subjetivos, la selección de variables y la combinación de datos heterogéneos cobra significado en términos del diseño de alternativas para la toma de decisiones públicas.

El esfuerzo de la PEAPUEBLA no es solo en términos de sistematización y compilación sino de una identificación de referentes obligados (artículos, libros, referencias), la categorización (revisión de pertinencia de los índices), el enfoque de los datos y la atención a las recomendaciones expresadas con implicaciones para Puebla (agendas), lo cual sentó las bases para su formulación.

2. Estadísticas de Censos y Encuestas Nacionales

En México se han realizado ajustes normativos e institucionales para responder al reto de controlar y disminuir la corrupción, en este sentido el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ha realizado esfuerzos con rigor y solidez técnica de alto nivel para reconocer y caracterizar el fenómeno de la corrupción a partir de la percepción y la experiencia de los participantes. Es de destacar que actualmente esta información se encuentra disponible en el portal: <https://www.inegi.org.mx/datos/?ps=Programas> y que puede ser consultado en reportes ejecutivos, tabulados básicos o datos abiertos.

3. Fuentes oficiales

Dadas las variables identificadas, con la contribución de los integrantes del Comité Coordinador Estatal, gran parte de la información fue brindada por éstos. Se realizaron cuestionarios, los cuales también se aplicaron a entes de la administración pública estatal cuya estructura fue la siguiente para la mayoría de las instituciones:

- Profesionalización e integridad en el servicio público.
- Manuales de organización y perfiles de puestos.
- Procesos institucionales de planeación y presupuesto.
- Quejas y denuncias de los servidores públicos de la institución.

En el caso del Poder Judicial del Estado de Puebla se obtuvo información relativa a los expedientes judiciales y/o causas penales de delitos por hechos de corrupción, gracias a la intervención del Consejo de la Judicatura. Para el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla se solicitó información sobre los expedientes por faltas administrativas. En cuanto a la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción se ahondó sobre las averiguaciones previas y carpetas de investigación. En lo que corresponde a la Secretaría de la Función Pública del estado de Puebla, se indagó en temas de Órganos Internos de Control, investigación y sanción de faltas administrativas, licitaciones, adjudicaciones y obra pública. La Auditoría Superior del Estado de Puebla brindó información referente al ejercicio de auditoría y fiscalización de la cuenta pública del estado.

Por otro lado, para el análisis de las estructuras orgánicas, así como la asignación y desarrollo del presupuesto, entre otras variables, en 2019 se solicitó información a la Secretaría de Finanzas y Administración. Para la actualización de la misma información, en 2021 se solicitó información a la Secretaría de Administración y a la Secretaría de Planeación y Finanzas, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla vigente.

Los cuestionarios aplicados se identifican en la siguiente lista y pueden ser consultados en el repositorio digital de la PEAPUEBLA, disponible en: <https://seapuebla.org.mx/>.

1. Auditoría Superior del Estado de Puebla.
2. Secretaría de la Función Pública del Gobierno del Estado de Puebla.
3. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
4. Tribunal de Justicia Administrativa.
5. Consejo de la Judicatura, Poder Judicial del Estado de Puebla.
6. Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
7. Secretaría de Administración.
8. Secretaría de Planeación y Finanzas

4. Proceso participativo

El proceso participativo constituyó el espacio para la sensibilización y socialización del fenómeno

de la corrupción en Puebla, un ejercicio de acercamiento sin precedentes a la academia, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), asociaciones de productores, cámaras empresariales, sindicatos, dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como de los ciudadanos, sin importar condición y que se realizó en dos fases una dirigida a grupos específicos y otra a la sociedad en general que a continuación se describen.

a) Conversatorios anticorrupción

Durante los meses de mayo y junio de 2019 la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, en colaboración con el Comité Estatal de Participación Ciudadana, llevó a cabo una serie de “Conversatorios Anticorrupción” con diferentes actores, entre ellos: académicos, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), representantes de gobiernos municipales, servidores públicos y organismos empresariales. El objetivo de éstos fue recabar información sobre las causas y consecuencias de la corrupción, así como perspectivas sobre la definición del problema y percepciones generales sobre el fenómeno en el contexto poblano, entre otras cosas.

La metodología implementada en los conversatorios se desarrolló bajo la visión de grupos focales, con un universo de estudio delimitado por cada actor. Para cada conversatorio se construyó una guía para el moderador especializado, que incluyó una serie de preguntas estímulo desarrolladas según la información que se buscaba obtener de los diversos conversatorios.

Dicha metodología fue desarrollada por la Comisión Ejecutiva, considerada en la Ruta de Trabajo para la Política Estatal Anticorrupción, y en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, en la vinculación con el sector público y privado, así como de las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal Anticorrupción.

Esto permitió establecer la participación de las instituciones educativas reconocidas tanto a nivel nacional como local, de organizaciones de la sociedad civil, organismos empresariales y servidores públicos de los entes estatales y municipales en el estudio y diagnóstico del fenómeno de la corrupción en el estado.

El conversatorio con académicos contó con la participación de 12 especialistas de 9 instituciones diferentes (tanto nacionales como estatales) y dio una perspectiva técnica sobre las variables contempladas en los trabajos del Diagnóstico de la corrupción en Puebla, así mismo, se logró recabar información producto de investigaciones, diagnósticos y proyectos en materia de combate a la corrupción. Por su parte, el conversatorio con Organizaciones de la Sociedad Civil permitió fortalecer el diagnóstico desde la perspectiva ciudadana, así como identificar las áreas de oportunidad en cuanto a los mecanismos de participación y visualizar la corrupción como un problema con una connotación social; en el cual participaron 17 personas de 11 organizaciones.

Por medio del conversatorio con representantes de los gobiernos municipal y estatal, se identificaron algunos de los principales obstáculos que representa la corrupción para el desarrollo de la administración pública municipal y estatal.

A nivel empresarial, se contó con la participación de 13 personas de 11 diferentes organismos; y se obtuvo información sobre las principales áreas de riesgo en la interacción que existe entre el gobierno y la iniciativa privada.

b) Encuesta Ciudadana de Percepción sobre la Corrupción en el estado de Puebla (ENCIPC 2021).

Para lograr conocer la percepción ciudadana sobre la corrupción a nivel estatal, así como cuáles se consideran las prioridades para su mitigación y cuál es el conocimiento de los entes que conforman el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla, se llevó a cabo una encuesta con representatividad estatal. Se estimó una muestra de 4 mil 131 encuestas electrónicas de 32 regiones de desarrollo del Estado de Puebla establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 con un nivel de confianza de 95 por ciento y un margen de error de más menos 5 por ciento.

La información desagregada puede verse en la siguiente tabla:

Tabla 2 Muestra de la Encuesta de Percepción sobre la corrupción en el estado de Puebla, por región.

Región	Población mayor a 18 años *	Muestra	Ajuste**	Muestra final
1. Xicotepec	146,793	384	49%	188
2. Huauchinango	115,745	383	49%	188
3. Zacatlán	86,882	383	49%	188
4. Huehuetla	55,879	382	49%	187
5. Zacapoaxtla	106,586	383	49%	188
6. Teziutlán	225,856	384	49%	188
7. Chignahuapan	89,357	383	49%	188
8. Libres	129,930	384	49%	188
9. Quimixtlán	84,385	383	49%	188
10. Acatzingo	122,976	383	49%	188
11. Ciudad Serdán	86,981	383	49%	188
12. Tecamachalco	118,786	383	49%	188
13. Tehuacán	338,235	384	49%	188
14. Sierra Negra	97,319	383	49%	188
15. Izúcar de matamoros	116,683	383	49%	188
16. Chiautla	38,856	381	49%	187
17. Acatlán	76,229	383	49%	188
18. Tepexi de Rodríguez	54,521	382	49%	187
19. Atlixco	164,142	384	49%	188
20. San Martín Texmelucan	284,306	384	49%	188
21. Área Metropolitana Cd. de Puebla (regiones 21 a 31)***	1,725,652	385	49%	189
22. Tepeaca	158,844	384	49%	188
Total	4,429,272	8,431	49%	4,131

▲ Fuente: elaboración propia con datos de * INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2020 e ** INEGI Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), 2018. *** Las regiones del área metropolitana de Puebla se agruparon en una sola muestra, éstas son las regiones 21 a 27 Puebla Interior, 28 San Andrés Cholula 29 San Pedro Cholula, 30 Cuautlancingo y 31 Amozoc.

En apego a los principios de austeridad y máxima publicidad y en el contexto del distanciamiento social, necesario para hacer frente a la pandemia global de SARS-CoV-2-2019 (COVID-19), se diseñó un cuestionario electrónico sencillo, fácil de contestar, accesible desde cualquier equipo de cómputo o dispositivo móvil con conexión a Internet, anónimo en su respuesta y disponible las 24 horas del día. No obstante que un instrumento de este tipo es altamente adecuado, se enfrenta a dos limitaciones, por un lado, la accesibilidad a Internet y por otro lado el abandono de la encuesta en cualquier etapa de la misma.

Conociendo esta realidad la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción realizó alianzas con la sociedad civil, organismos empresariales mediante el Consejo Ciudadano a la Contraloría A.C., la Subsecretaría de Educación Superior del estado de Puebla, la Secretaría de Administración del estado de Puebla, el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del estado de Puebla, el Programa Nacional de Becas Benito Juárez y la Secretaría de Salud; además impulsó la participación activa en la difusión de la encuesta de todos los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción. Como resultado, durante el tiempo de exposición planificado de ocho semanas, que comprendieron del 15 de marzo al 2 de mayo del 2021, 14 mil 706 ciudadanas y ciudadanos participaron en la encuesta, lo cual nos permite identificar el alto interés de la población en el fenómeno de la corrupción.

Como se podrá ver a continuación, la respuesta fue superior a la muestra efectiva por cada una de las regiones definidas (256 por ciento más), siendo el Área Metropolitana de la Ciudad de Puebla, Teziutlán, Zacatlán, Tehuacán y San Martín Texmelucan las regiones que mayor participación registraron.

Tabla 3 *Regiones y participación en la Encuesta Ciudadana de Percepción sobre la corrupción en el estado de Puebla 2021*

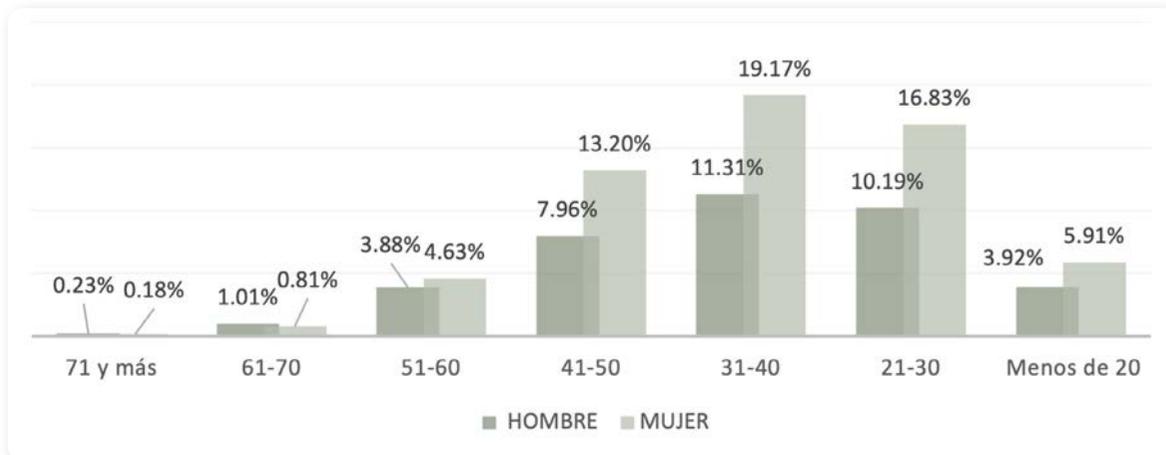
Región	Muestra final	Participación
1. Xicotepec	188	517
2. Huauchinango	188	482
3. Zacatlán	188	969
4. Huehuetla	187	204
5. Zacapoaxtla	188	705
6. Teziutlán	188	1412
7. Chignahuapan	188	405
8. Libres	188	614
9. Quimixtlán	188	235
10. Acatzingo	188	188
11. Ciudad Serdán	188	399
12. Tecamachalco	188	492
13. Tehuacán	188	911
14. Sierra Negra	188	258

Región	Muestra final	Participación
15. Izúcar de matamoros	188	481
16. Chiautla	187	192
17. Acatlán	188	348
18. Tepexi de Rodríguez	187	187
19. Atlixco	188	590
20. San Martín Texmelucan	188	709
21. Área Metropolitana Cd. De Puebla (regiones 21 a 31) *	189	3891
22. Tepeaca	188	517
Total	4,131	14706

▲ Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEAP). Encuesta Ciudadana de Percepción sobre la corrupción en el estado de Puebla 2021 (ENCIPC 2021). * Las regiones del área metropolitana de Puebla se agruparon en una sola muestra, éstas son las regiones 21 a 27 Puebla Interior, 28 San Andrés Cholula 29 San Pedro Cholula, 30 Cuautlancingo y 31 Amozoc.

La participación por grupo etario fue mayor en el de 31 a 40 años, seguido por el de 21 a 30 y por el de 41 a 50, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 1 Participación en la ENCIPC 2021 por grupo etario



▲ Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEAP). Encuesta Ciudadana de Percepción sobre la Corrupción en el estado de Puebla 2021 (ENCIPC 2021)³.

Por lo que hace al sexo, el 60.74 por ciento de las encuestas fueron contestadas por mujeres, 38.51 por ciento por hombres, mientras que 0.75 por ciento prefirió no especificar.

3 La encuesta fue dirigida a mayores de 18 años.

En cuanto al nivel de estudios de las personas que participaron en la encuesta, más de 50 por ciento dijo tener grado de licenciatura, seguido por el nivel de bachillerato con 18.72 por ciento y el nivel de posgrado con 18.32 por ciento.

Tabla 4 Grado máximo de estudios de los participantes en ENCIPC 2021

Máximo grado de estudios	Respuestas (%)
Preescolar	0.00
Primaria	0.42
Secundaria	2.04
Bachillerato	18.72
Licenciatura	53.79
Posgrado	18.32
Otro*	6.71
Total	100

▲ Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEAP). Encuesta Ciudadana de Percepción sobre la corrupción en el estado de Puebla 2021 (ENCIPC 2021⁴).

Los resultados que se derivan del proceso participativo constituyen un insumo fundamental de la PEAPUEBLA y del ejercicio de contextualización de las prioridades de la PNA al estado, así como la delimitación de estrategias que permitan configurar aquellas áreas de atención y fortalecer los planes y programas de trabajo que desarrolla el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción como se verá en el siguiente apartado.

Enfoque Sistémico

La corrupción es un fenómeno multifactorial que, por sus implicaciones y la complejidad de sus manifestaciones, ha generado un gran debate en torno a su definición. Algunas descripciones se enfocan únicamente en la perspectiva del sector público, sin embargo, diversos autores se han encargado de vincular la corrupción con otros sectores.

Etimológicamente, la palabra corromper proviene del latín *corrumpere* que significa alterar, trastocar la forma de alguna cosa (Reyes, 2007), por otro lado, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua define la corrupción como “acción y efecto de corromper o corromperse”, pero al referirse a las organizaciones, especialmente las públicas, ésta es definida como “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.

Una definición comúnmente utilizada es la propuesta por la organización Transparencia Internacional (TI), que la denomina como el abuso de un poder otorgado para obtener algún beneficio privado. No obstante, de acuerdo con María Amparo Casar, a pesar de la sencillez y precisión de esa definición, una carencia de ésta es que no recoge la esencia de las variadas conductas que la

4 Nota*: Otro en orden de frecuencia Técnico Superior Universitario, Especialidad Clínica.

corrupción engloba. Así, propone la siguiente definición: “el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano” (Casar, 2016).

Otra aproximación al fenómeno de la corrupción lo encontramos con Ochoa, quien propone que la corrupción se refiera a: *“Cualquier actividad a través de la cual se altera y se trastoca la forma y el objeto de un procedimiento o una relación, a cambio de una promesa u obtención de beneficios recíprocos entre sus protagonistas. La corrupción no es un problema exclusivo de las instituciones gubernamentales y de quienes las conforman, sino que también envuelve algunas relaciones entre particulares que, de forma independiente o conjunta con aquellas, amplifican en todos los sectores los efectos del fenómeno”* (Ochoa, 2018).

A partir de esta propuesta se puede observar que la corrupción necesita de dos componentes para materializarse: un agente o individuo que corrompe y otro que se deja corromper: “mediante el abuso del poder, los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley, en colusión con personas u organizaciones, realizan conductas permisivas por acción u omisión, obteniendo beneficios, transgrediendo el orden público y ocasionando impunidad” (Hernández, 2017).

El fenómeno de la corrupción es producto de la forma en que están diseñadas, o la manera en la que se desarrollan, las relaciones entre las instituciones gubernamentales y los actores que colaboran o interactúan con las mismas, en espacios de incertidumbre (Vértiz, 2000). En condiciones de discrecionalidad, el Estado es capaz de controlar la distribución de beneficios, así como el costo de estos; al mismo tiempo, ciertos actores privados están dispuestos, o se sienten obligados, a pagar para tener acceso a dichos beneficios.

Bajo esta lógica, la corrupción es un fenómeno sistémico debido a que múltiples actores que configuran el Estado y la sociedad buscan “preservar las condiciones de rentabilidad que permiten mantener la maquinaria de la corrupción funcionando de forma equilibrada y constante” (Arellano, 2016), pero también porque es relativamente sencillo acceder a los mecanismos informales para adquirir beneficios privados fuera de lo establecido en la ley. Se trata de una problemática sostenida por redes de funcionarios, políticos, empresarios y ciudadanos que, al desarrollarse, suele estar cada vez más articulada y se vuelve sumamente rentable para los participantes. Al mismo tiempo, mientras más organizada esté, es menos probable que sea detectada y castigada (Arellano & Hernández, 2016).

De igual forma, la corrupción puede ser definida como actos llevados a cabo por individuos que, además de ir en contra de la normatividad correspondiente, se desvían de los parámetros o valores ideales de una sociedad. Sin embargo, la corrupción no es un fenómeno compuesto únicamente por interacciones entre solo dos individuos, sino que tiene una connotación social que ha modificado la idea de lo “socialmente correcto” y que constituye la base de un proceso que se socializa y racionaliza las conductas corruptas (Arellano, 2017).

En este sentido, la corrupción no es causada por un pequeño grupo de personas deshonestas, se trata de prácticas continuas y sistemáticas que se propagan en un ambiente de debilidad institucional, gestión pública deficiente, ausencia de controles adecuados y escaso sentido de corresponsabilidad y participación ciudadana (Quiñones, 2000). De igual forma, se vuelve sistémica cuando la incidencia, prevalencia y frecuencia de los hechos de corrupción constituyen la regla en lugar de la excepción (Médard, 2006).



La corrupción no es causada por un pequeño grupo de personas deshonestas, se trata de prácticas continuas y sistemáticas que se propagan en un ambiente de debilidad institucional, gestión pública deficiente, ausencia de controles adecuados y escaso sentido de corresponsabilidad y participación ciudadana (Quiñones, 2000).

Bajo esta premisa, la corrupción puede ser concebida como parte de un orden social amplio, donde la inclinación hacia el particularismo se convierte en una norma social (Mungiu-Pippidi, 2017) que es asimilada y reproducida por las personas, grupos e instituciones. La continuidad que envuelve la problemática de la corrupción emana de la condición cíclica del fenómeno, cuando las prácticas corruptas se instauran dentro del orden social, la posibilidad de que se propaguen incrementa porque existe determinado grado de aceptación de este tipo de conductas.

Derivado de lo anterior, es necesario reconocer el carácter evolutivo y sistémico de la corrupción, más allá de la concepción de ésta como un problema de instituciones públicas o bien de comportamientos individuales, y concebirla como un fenómeno estructural que se desarrolla en los subsistemas político, administrativo, legal, económico y social (Sandoval, 2016).

La existencia de estas relaciones (Latour, 2005), es precisamente lo que permite calificar a la corrupción como un fenómeno que surge y se extiende en un contexto que integra tanto la organización política como la económica y la social, y es justamente en el entorno social donde el problema se vuelve más complejo ya que se aceptan y se adoptan normas informales basadas en la parcialidad.

A partir del análisis teórico presentado, es posible identificar conceptos centrales para caracterizar al fenómeno de la corrupción. La corrupción se califica como algo indebido e implica la obtención de un beneficio a costa del bienestar de una persona o un colectivo. De igual forma, se establece que la corrupción tiene culpables y víctimas, pero también cómplices. Partiendo de estas premisas, el presente documento entiende la corrupción como un problema sistémico que se materializa a través de un:

“conjunto de prácticas o conductas ilegales y deshonestas que transgreden el interés público a cambio de beneficios privados y alteran el orden social en un sentido parcial”.

Una vez definido el concepto de corrupción, es necesario establecer el nivel sistémico de la corrupción como un problema público, cuáles son sus principales causas y efectos y como se ha materializado dicho problema en el estado de Puebla.

La corrupción es un fenómeno que se materializa a partir de las relaciones entre diversos actores del sistema político y es necesario analizar la problemática considerando el papel que juega, o puede jugar, cada uno. Es imposible combatir la corrupción exclusivamente desde el frente institucional, se requiere un enfoque multidimensional para atacar un problema de carácter multifactorial. Para ello, se debe considerar una perspectiva integral que involucre tanto al gobierno como al sector social y el privado en las estrategias de lucha contra la corrupción.

Una de las mayores premisas que gira en torno a la confrontación y reducción de la corrupción de manera efectiva, se relaciona con la capacidad de comprender empíricamente la complejidad del fenómeno. Es necesario conocerlo, saber cómo funciona, qué lo incentiva y lo propicia, en qué vacíos legales sobrevive y se sustenta, qué mecanismos de equilibrio y resistencia han desarrollado los actores que son cómplices en el proceso, y cómo los valores sociales han sido adaptados por los individuos para justificar sus propias acciones (Del Castillo, 2003).

Estudiar la corrupción como un problema que se encuentra exclusivamente en el sector público y en el gobierno, o bien abordar la problemática únicamente a partir de un análisis del comportamiento individual o cultural no es suficiente. No se pueden generar estrategias y acciones a partir de una aproximación teórica que únicamente establezca correlaciones entre variables (Huther y Shah, 2000), por lo que es imprescindible integrar datos estadísticos que muestren el comportamiento de las variables para generar alternativas de solución y crear indicadores que establezcan la línea base para medir el impacto de las acciones.

Los retos de la PEAPUEBLA implican la incorporación de una perspectiva sistémica y estructural para el estudio de la corrupción, que contemple la complejidad del sistema social y, al mismo tiempo, defina la responsabilidad compartida de los actores involucrados. Desde un planteamiento de este tipo, es posible reconocer que la corrupción se caracteriza por factores como la prevalencia de altos niveles de impunidad, la existencia de espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad, la distorsión de las interacciones entre el gobierno y la sociedad y la falta de sentido de corresponsabilidad. Éstos deben ser analizados a partir de las relaciones presentes entre ellos, las cuales permiten que la corrupción prolifere (Arellano et al., 2015).

Aunque cada factor definido puede examinarse de manera particular, incide en el resto de una u otra forma. La impunidad se fragua en espacios de discrecionalidad que permiten la toma de decisiones arbitrarias, dando lugar al abuso de poder. Ese mismo abuso de poder distorsiona las relaciones entre gobierno y sociedad, y sumándolo a la impunidad se genera desconfianza en las instituciones y se desincentiva la participación ciudadana, incluso se construye una predisposición negativa hacia las acciones del gobierno, lo cual influye en que la sociedad no asuma la corresponsabilidad en el combate a la corrupción, el resultado es la reproducción, consolidación y normalización de la corrupción. En la siguiente ilustración se refleja la relación comentada:



**Corrupción:
“Conjunto de
prácticas o
conductas ilegales
y deshonestas
que transgreden
el interés público
a cambio de
beneficios privados
y alteran el orden
social en un
sentido parcial”.**

Figura 7 Factores que inciden en la reproducción, consolidación y normalización de la corrupción.



▲ Fuente: elaboración propia.

El modelo de acercamiento sistémico nos permitirá explorar la incidencia de las múltiples variables que componen los factores e identificar las causas y consecuencias de la corrupción, con el objetivo de diseñar un modelo de transformación pertinente para la PEAPUEBLA. Así mismo, las acciones derivadas que se plantean deberán implementarse de manera gradual y simultánea para intervenir de manera efectiva en las causas y consecuencias del problema que representa la corrupción.

Colaboración Municipal para la construcción e implementación de la Política Estatal Anticorrupción

En el marco de la Ruta de Trabajo de la PEAPUEBLA, el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción determinó realizar un ejercicio de socialización y colaboración con los municipios del estado con la intención de establecer métodos de implementación en este orden de gobierno, que permitan el diseño de estrategias y líneas de acción a partir de las prioridades de política pública.

Durante el mes de septiembre de 2021, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción llevó a cabo un encuentro con autoridades municipales electas y en funciones en modalidad a distancia, debido a las condiciones de distanciamiento social que impone la emergencia epidemiológica provocada por la pandemia derivada del SARSCoV2 (COVID-19).

Se contó con la participación de 186 autoridades municipales en funciones, administración 2018-2021, que representaron el 65 por ciento de los asistentes. De igual manera asistieron autoridades electas de la administración 2021-2024 representando el 35 por ciento de los asistentes, esto significó la presencia de 70 municipios y la representación completa de las 32 regiones estratégicas del estado.

De las autoridades presentes, el 5 por ciento fueron presidentes municipales, 11 por ciento regidores(as), 22 por ciento contralores(as) municipales y el 62 por ciento de los funcionarios asistentes eran secretarios(as) del ayuntamiento, tesoreros(as), directores(as) y personal de las diferentes áreas de los ayuntamientos. Del total de participantes 55 por ciento fueron mujeres y el 45 por ciento hombres.

El 57 por ciento de los participantes cuenta con un nivel de estudios superior (licenciatura); el 15 por ciento cuentan con nivel de escolaridad media superior, el 28 por ciento restante cuenta con un nivel de estudios inferior a estos. El área de conocimientos más común entre las autoridades participantes es Ciencias Sociales y Administrativas, la cual concentra el 63 por ciento de los asistentes.

El ejercicio consistió en una encuesta realizada a través de un enlace electrónico en el que se preguntó, qué tan importante y factible consideran, estas autoridades las prioridades de política de la PEAPUEBLA, en razón de las facultades y atribuciones conferidas en la Ley Orgánica Municipal. La encuesta se dividió en cinco secciones, una por cada eje de la PEAPUEBLA solicitando calificar la importancia y factibilidad de todas las prioridades de política pública en una escala del 1 a 5, donde uno es nada importante y factible y cinco es muy importante y factible.

Los resultados agregados por eje se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 5 Resultados de colaboración municipal.

Ejes de la Política Estatal Anticorrupción	Muy importante y factible (5)	Importante y factible (4)	Algo importante y factible (3)	Poco importante y factible (2)	Nada importante y factible (1)
EJE 1 COMBATIR LA CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD	63%	21%	11%	2%	3%
EJE 2 COMBATIR LA ARBITRARIEDAD Y ABUSO DEL PODER PÚBLICO.	66%	21%	10%	2%	1%
EJE 3 IMPULSAR LA GESTIÓN PÚBLICA EFECTIVA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y MEJORAMIENTO DE PROCESOS	61%	24%	12%	2%	1%
EJE 4 INVOLUCRAR SOCIEDAD, SECTOR PÚBLICO Y SECTOR PRIVADO	56%	25%	14%	4%	1%
EJE 5 PREVENIR LA CORRUPCIÓN A TRAVÉS DE LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE LA LEGALIDAD Y LA INTEGRIDAD	60%	22%	14%	3%	1%

▲ Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEAP). Acciones de colaboración municipal 2021.

Con estos elementos se puede considerar que para los integrantes de las administraciones públicas municipales, resulta relevante y posible la implementación de la PEAPUEBLA orden de gobierno más cercano a la gente.

V. Problemática del fenómeno de la corrupción en Puebla



PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

V. Problemática del fenómeno de la corrupción en Puebla

En las últimas décadas el fenómeno de la corrupción ha sido abundantemente abordado por académicos, especialistas, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil, pero no fue sino hasta la década de los años 90 que se dio un cambio en la lectura de éste.

Uno de los primeros cambios tuvo lugar en 1993 con la fundación de la organización Transparencia Internacional (TI) por Peter Eigen, quién tomó como base la idea de que la corrupción no sólo es un problema ético o moral sino un obstáculo importante en el desarrollo de las naciones, y que debe ser evaluado, medido y expuesto sistemáticamente. De esta forma, de la mano de su organización, bajo la premisa de que “si queremos mejorarlo, hay que medirlo”, en 1996 apareció el primer Índice de Percepción de Corrupción o IPC, el cual considera la sistematización de la percepción y la experiencia de la corrupción de los encuestados. En segundo lugar, James D. Wolfensohn, quien llegó a la presidencia del Banco Mundial en 1995, sentó otro precedente importante al abordar la corrupción como una variable importante en el éxito o fracaso de las políticas de desarrollo y al decidir que el Banco Mundial invirtiera recursos en medir el fenómeno y concientizar acerca de su impacto en el bienestar generalizado de la población (Reyes Heróles, 2007).

A partir de entonces han surgido diferentes estudios, índices y encuestas que intentan explicar y medir el fenómeno de la corrupción, también se han realizado esfuerzos institucionales para adecuar los marcos normativos y contar con elementos de combate a la corrupción eficaces. Uno de los esfuerzos más importantes a nivel internacional lo constituye la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, también llamada Convención de Mérida, celebrada en 2003.

Este acuerdo internacional es el primero en considerar el combate a la corrupción como una política de Estado, es decir, una estrategia integral de intervención para realizar cambios en las instituciones y las relaciones sociales que debe ser desarrollada por los gobiernos, de tal manera que “la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados nación y que éstos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria” (Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, s/f).

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción entró en vigor, en México, el 14 de diciembre de 2005, y consta de tres objetivos principales:

- Adoptar medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes.



La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, también llamada Convención de Mérida, celebrada en 2003, es el primer acuerdo internacional en considerar el combate a la corrupción como una política de Estado, es decir, una estrategia integral de intervención para realizar cambios en las instituciones y las relaciones sociales que debe ser desarrollada por los gobiernos.

- Fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción.
- Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos

Otro antecedente internacional sobre la integración de la corrupción en la Agenda Pública lo representan los acuerdos por los cuales se constituyó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015, con el objetivo de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. La Agenda se compone de 17 objetivos y 169 metas que incluyen los ámbitos económico, social y ambiental. De manera específica, el objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas, en su meta 16.5 se propone reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

En cuanto al contexto nacional podemos mencionar que los primeros esfuerzos por combatir la corrupción desde la esfera pública se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1994-2000, donde se incluyó formalmente el tema del control de la corrupción; dos años más tarde (1996) México firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción y en 2003 se firmó la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Asimismo, en septiembre de 2011, México, junto con otros 7 países (Brasil, Indonesia, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos), fundó y se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto la cual fortalece las estrategias anticorrupción del Estado mexicano, mediante la promoción de *“un modelo de gobernanza más abierta y horizontal que implique una nueva lógica de colaboración entre ciudadanos y autoridades públicas, a través de cuatro principios: Transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación* (Alianza para el Gobierno Abierto en México, 2011).

La creación de una estrategia integral para hacer frente a la corrupción inició en diciembre de 2012 con la firma del Pacto por México, en el que se estableció el compromiso de crear un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el cual se materializó en mayo de 2015 con la reforma al artículo 113 Constitucional, ésta a su vez, dio lugar a la aprobación y reforma de siete ordenamientos legales que dieron vida al SNA:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (creación).
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (creación).
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (creación).
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (creación).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reforma).
- Código Penal Federal (reforma).
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (reforma en la que se incluye la creación de una Fiscalía Anticorrupción).

En el orden estatal, se llevó a cabo un proceso de armonización de leyes para la creación del Sistema Estatal Anticorrupción. En primera instancia, en 2016 se reformó el artículo 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla para incorporar, en su fracción VII, el Sistema Estatal Anticorrupción, como la instancia de coordinación entre las autoridades competentes en el estado y los municipios, en materia de prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. En diciembre del mismo año se promulgó y publicó el Decreto por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla.

En lo que respecta a la planeación del desarrollo en el estado de Puebla, el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2005-2011 incluyó el concepto de “Gobierno y democracia participativa”, el cual buscó incluir a la sociedad en la toma de decisiones públicas. De igual manera, se incluyeron mecanismos de participación ciudadana en las tareas de procuración e impartición de justicia, se estableció como objetivo el combate a la corrupción, a través del desarrollo de mecanismos para este fin y la tipificación de las prácticas de corrupción como delito. También se incluyó un objetivo relacionado con la ética pública, en el que se propusieron los códigos de ética como marco de actuación y compromiso de los servidores públicos con la sociedad. Así mismo, se estableció una estrategia de rendición de cuentas para garantizar que ésta sea una práctica permanente.

Posteriormente, en el PED 2011-2017 se desarrolló un eje titulado “Gobierno honesto y al servicio de la gente”, donde uno de sus objetivos se denominó “Cero tolerancia a la corrupción”. Se propusieron diversas acciones entre las que destacan: el desarrollo de esquemas de participación ciudadana para vigilar la gestión pública, el fortalecimiento de la profesionalización de los servidores públicos y la promoción de la cultura de transparencia y rendición de cuentas.

En el período de 1 año y 10 meses, establecido para adecuarse al calendario de las elecciones federales de 2018, entre 2017 y 2018, se definió un eje titulado “Buen gobierno”, en el que se hizo referencia explícita al combate a la corrupción a través de la consolidación del Sistema Estatal Anticorrupción y las reformas a las leyes correspondientes.

Por último, en el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, el modelo de gobierno y valores incluyó la Transparencia y el Combate a la Corrupción para fortalecer la voluntad del gobierno y de sus instituciones en el combate a la corrupción, mediante el trabajo coordinado de los diferentes órdenes de gobierno en la defensa de la justicia, el acceso a la información y la aplicación efectiva de la ley. Se diseñó un eje especial denominado “Gobierno Democrático, Innovador y Transparente”, el cual busca contribuir a un gobierno abierto que garantice el combate a la corrupción y eficiencia en la gestión gubernamental con perspectiva de género e interseccionalidad.

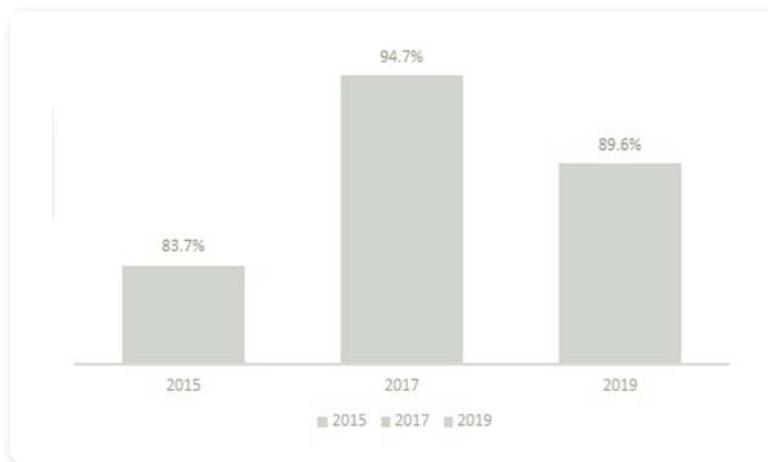
Una vez establecidos los antecedentes de la política anticorrupción en Puebla, es menester establecer una línea base que nos permita dimensionar el problema en la entidad, para ello, nos valimos de una serie de datos estadísticos provenientes de diversas encuestas y estudios, principalmente del INEGI, que permitió brindar una aproximación al problema.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) para el año 2015, el 43.7 por ciento de los poblanos señaló a la corrupción como uno de los tres problemas más importantes que enfrenta la entidad, después de la inseguridad y el desempleo. En cuanto a la frecuencia con la que se presentan actos de corrupción, el 38.8 por ciento de la población señaló que dichos actos se presentaban de manera muy frecuente y el 44.9 por ciento indicó que ocurrían de manera frecuente.

En la siguiente edición de la encuesta, correspondiente al 2017, se reportó que el 49.3 por ciento de los poblanos consideró a la corrupción como uno de los principales problemas en la entidad, lo que refleja un crecimiento de 5.6 por ciento con respecto a la encuesta pasada, ubicándola en segundo lugar después de la inseguridad y por encima de la educación y la pobreza. De igual forma, en cuanto a la frecuencia de actos de corrupción, el 53.8 por ciento de la población respondió que la corrupción es muy frecuente, mientras que el 40.9 por ciento calificó el fenómeno como una práctica frecuente, esto representa un incremento de 15 por ciento en la percepción de actos muy frecuentes de corrupción, por otro lado, la percepción de que la corrupción es frecuente se redujo en un cuatro por ciento.

Para el año 2019, se reportó que 41 por ciento de los poblanos consideró a la corrupción como uno de los principales problemas en la entidad, ubicándola nuevamente en segundo lugar después de la inseguridad y la delincuencia, así como por encima del desempleo y la pobreza. A su vez, el 38.7 por ciento de la población respondió que la corrupción es muy frecuente, mientras que el 50.8 por ciento calificó el fenómeno como una práctica frecuente.

Gráfica 2 *Porcentaje de personas que consideran que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes 2015, 2017 y 2019*

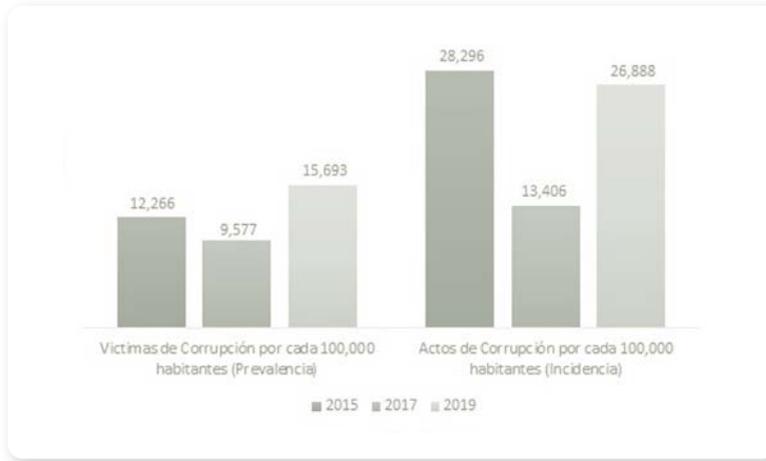


▲ Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2015, 2017, 2019.

Como se puede apreciar, entre las encuestas de 2015 y 2019 la corrupción se ha mantenido como uno de los tres principales problemas en el estado de Puebla y, si bien el porcentaje entre la encuesta de 2017 y la de 2019 disminuyó, al pasar de 49.3 a 41 por ciento, la corrupción sigue manteniéndose como el segundo problema más importante de la entidad. Asimismo, los porcentajes de personas que consideran que la corrupción es muy frecuente o frecuente tiene un promedio superior al 89 por ciento para las tres mediciones consideradas.

Por otro lado, la ENCIG brinda información sobre el total de trámites en los que existieron experiencias de corrupción. Al respecto, la siguiente gráfica presenta los datos para las tasas de prevalencia (víctimas de corrupción) e incidencia (actos de corrupción cometidos) de la corrupción de la entidad entre 2015 y 2019 por cada cien mil habitantes.

Gráfica 3 Tasas de prevalencia e incidencia de la corrupción 2015, 2017 y 2019



▲ Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2015, 2017, 2019.

La ENCIG en sus ediciones 2017 y 2019 incluye un apartado sobre confianza en el gobierno. En las siguientes tablas se muestran las instituciones y actores que consideran las encuestas y el porcentaje de confianza de la población en las mismas, destacando que en partidos políticos, cámaras de diputados y senadores, policías, jueces y magistrados, agencias del ministerio público y en el gobierno federal, como aquellos que generan mayor desconfianza, de acuerdo con la ENCIG 2017.

A su vez, destacan los jueces y magistrados, sindicatos, cámaras de diputados y senadores, agencias del ministerio público, policías y partidos políticos como aquellos que generan mayor desconfianza, en la ENCIG 2019.

Tabla 6 Porcentaje de confianza y desconfianza en instituciones y/o actores, 2017 y 2019

Instituciones y/o actores	Confianza %				Desconfianza %			
	Mucha		Algo		Mucha		Algo	
	2017	2019	2017	2019	2017	2019	2017	2019
Familiares	45.7	54.5	39.5	34.5	5.9	3.6	8.4	6.5
Universidades Públicas	32.8	25.1	43.7	51.4	3.4	3.2	15.4	12.2
Escuelas públicas de nivel básico	18.0	17.7	45.3	58.7	17.7	5.3	16.9	14.4
Vecinos	14.1	19.4	48.4	49.4	12.7	9.8	21.5	20.0
Instituciones religiosas	16.9	15.9	42.5	40.0	22.9	15.7	16.6	26.0
Hospitales públicos	11.4	10.1	46.1	46.7	10.6	14.9	31.1	26.3
Compañeros de Trabajo	12.3	28.1	44.6	49.9	11.2	4.8	20.9	12.4
Ejecito y Marina	14.7	21.7	37.1	47.9	24.4	6.4	20.8	18.6

Instituciones y/o actores	Confianza %				Desconfianza %			
	Mucha		Algo		Mucha		Algo	
	2017	2019	2017	2019	2017	2019	2017	2019
Comisión de Derechos Humanos	8.1	9.0	38.9	47.1	25.0	11.2	23.5	26.3
Empresarios	1.9	2.5	31.5	33.1	29.9	20.5	33.0	38.1
Medios de Comunicación	3.3	4.7	28.4	42.4	38.3	15.1	29.5	36.4
Servidores públicos	1.7	3.1	29.6	36.0	39.7	20.0	28.4	38.8
Instituciones electorales	3.0	5.2	23.0	37.1	44.7	19.5	27.3	35.9
Gobiernos estatales	3.3	4.7	21.9	26.9	48.3	30.7	25.7	33.9
Sindicatos	2.5	1.5	22.2	28.4	34.0	27.0	31.1	33.4
Gobiernos municipales	2.3	3.3	20.5	32.7	44.7	28.1	30.2	33.8
Ministerio Público*	2.7	2.7	16.7	24.2	49.7	33.6	28.8	37.2
Jueces y Magistrados	1.7	2.1	16.3	28.7	48.6	26.3	29.8	38.7
Policías	2.3	2.0	15.0	23.8	51.2	47.4	31.4	26.4
Gobierno Federal	2.3	12.2	11.7	35.3	60.9	23.8	24.1	25.9
Cámara de Diputados y Senadores	2.9	1.9	8.7	25.2	63.4	34.6	22.6	34.3
Partidos Políticos	1.2	0.6	9.3	16.3	64.6	49.5	23.8	32.7

▲ Fuente: elaboración propia con base en información de INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 y 2019. *Se refiere a Agencias del Ministerio Público.

De igual forma, la población del estado de Puebla calificó estas instituciones o actores por nivel de confianza de la siguiente manera:

Tabla 7 Calificación de confianza otorgada a las instituciones y/o actores, 2017 y 2019

Instituciones y/o actores	Calificación	
	2017	2019
Familiares	7.7	8.2
Universidades públicas	7.4	7.4
Escuelas públicas de nivel básico	6.1	7.0
Vecinos	6.0	6.6
Instituciones religiosas	5.7	5.9
Hospitales públicos	5.9	5.8
Compañeros de trabajo	6.0	7.3
Ejército y Marina	5.5	7.0
Comisión de Derechos Humanos	5.1	5.9

Instituciones y/o actores	Calificación	
	2017	2019
Empresarios	4.3	4.7
Medios de comunicación	4.0	5.3
Servidores públicos	3.9	4.9
Instituciones electorales	3.7	5.0
Gobiernos estatales	3.5	4.4
Sindicatos	3.8	4.3
Gobiernos municipales	3.5	4.5
Ministerio Público	3.2	4.1
Jueces y Magistrados	3.2	4.4
Policías	3.1	3.6
Gobierno Federal	2.7	5.3
Cámara de Diputados y Senadores	2.6	4.0
Partidos políticos	2.5	3.2

▲ Fuente: elaboración propia con base en información de INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 y 2019.

En lo que se refiere al costo económico de la corrupción en trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, la ENCIG permite estimar que desde su edición 2015 se ha registrado un incremento en este rubro, a nivel nacional, en ese año el costo consecuencia de la corrupción fue de 6 mil 418 millones de pesos, para la medición 2017 fue 7 mil 218 millones de pesos, y en la edición 2019 el monto asciende a 12 mil 770 millones de pesos.

Esto es un claro reflejo de que en la sociedad la corrupción no facilita el crecimiento económico y de que los mecanismos actuales para la realización de trámites y servicios no son eficientes, pues se debe acudir al soborno para agilizarlos, pero por otro lado se vuelven excluyentes, pues no todos pueden asumir esos costos. Este escenario le resta a Puebla la oportunidad de que la sociedad y el gobierno, de manera conjunta, puedan construir una forma de coexistencia que permita alcanzar el bienestar.

Desde la perspectiva de Seguridad Pública, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) contiene información con representatividad a nivel nacional y estatal que permite realizar estimaciones de la prevalencia delictiva que afectó a los hogares. Asimismo, busca obtener información sobre la percepción de la seguridad pública, así como el desempeño de las instituciones a cargo de la seguridad pública y la justicia.

También recaba información sobre las características del delito, el contexto de la victimización y el impacto económico y social de los delitos, lo cual nos permite tener una nueva aproximación a la situación de la corrupción en el estado de Puebla. En esta encuesta, en su edición de 2018, el 66.7 por ciento de la población reconoció la inseguridad como el problema más importante que aqueja a la entidad, seguido por el aumento de precios, el desempleo y la pobreza, posicionando a

la corrupción en quinto lugar con un 26.4 por ciento; para el 2019 la corrupción se posicionó en el sexto lugar con el 24.2 por ciento y para el 2020 fue el séptimo lugar con un 23.6 por ciento de las personas que participaron en este instrumento estadístico.

Por otro lado, sobre la percepción de corrupción respecto a las autoridades de seguridad y de justicia en el estado de Puebla, la policía de tránsito es la autoridad que desde el año 2018 se identifica, entre la población encuestada, como la más corrupta (81.1 por ciento en 2018, 83.1 por ciento en 2019 y 78.2 en 2020), esto se refuerza con los datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) 2020, donde el 73.9 por ciento de las unidades económicas identifican a la policía de tránsito de su municipio como corrupta.

Otro indicador que nos permite observar la corrupción en el estado de Puebla es el Índice de Competitividad Estatal (ICE), elaborado por el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), el cual mide la capacidad de los estados para generar, atraer y retener talento e inversiones y en su edición más reciente (2021), coloca a Puebla en el lugar 23 a nivel nacional. Uno de los componentes del ICE se denomina Sistema Político, el cual mide el potencial de los sistemas políticos estatales para ser estables y funcionales e incorpora indicadores que dan información sobre corrupción, participación electoral y libertades civiles, en su última edición el estado de Puebla obtuvo el último lugar (32) en esta categoría.

En síntesis, para la PEAPUEBLA la corrupción se manifiesta como un problema sistémico que abarca tanto el sector público como el privado y que se materializa por medio de un conjunto de prácticas y acciones ilegales y deshonestas que transgreden el interés público e instauran un orden social fundado en la parcialidad.

En este sentido y bajo la estructura de análisis de la PNA, el Diagnóstico de la corrupción en el estado de Puebla exploró las principales causas del fenómeno, las cuales se estructuraron en cuatro factores:

- Prevalencia de altos niveles de impunidad.
- Existencia de espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad.
- Distorsión del proceso de interacción entre el gobierno y la sociedad.
- Falta de sentido de corresponsabilidad.

Si bien podría discutirse la presencia de otras causas de la corrupción, se considera que las aquí presentadas son aquellas que permitirán contar con un panorama general del problema a enfrentar y serán abordadas en el siguiente apartado.

VI. Diagnóstico de la Corrupción en el estado de Puebla



PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

VI. Diagnóstico de la Corrupción en el estado de Puebla

Factor 1: Prevalencia de altos niveles de impunidad

La impunidad puede entenderse como una circunstancia en la que las faltas, los delitos y los presuntos responsables de los mismos no son castigados con base en la normatividad correspondiente. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas define 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” (Le Clercq y Rodríguez, 2018).

Por su parte, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (s/f) establece que la impunidad se relaciona con “la falta de investigación y castigo de quienes cometen delitos y violaciones a derechos humanos. En México, la impunidad se debe en gran medida a que las víctimas no denuncian los delitos, ya que no confían en las instituciones por considerar que actúan de forma negligente, o bien porque consideran que es una pérdida de tiempo acudir a la justicia”.

La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tiene el Estado y particularmente de las autoridades competentes para investigar las violaciones y adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores. Significa que existen deficiencias normativas o de capacidades para que las personas sospechosas de responsabilidad administrativa y penal sean procesadas, juzgadas y condenadas de manera adecuada (Chinchón J, 2014). De igual forma, la prevalencia de la impunidad refleja una carencia de medidas para evitar la repetición de determinados delitos y otras violaciones a leyes vigentes.

La impunidad promueve y facilita la corrupción en el sentido de que ocasiona una cultura de la ilegalidad la cual, a su vez, es provocada por una debilidad de las instituciones de impartición y procuración de justicia. Además, al permitir un acceso selectivo a la justicia, la impunidad vulnera los derechos y libertades de la mayor parte de la población de nuestro estado. La impunidad también genera desconfianza en las autoridades de impartición y procuración de justicia, lo cual incide en un bajo nivel de denuncias.

La impunidad es un tema que influye en otros ámbitos de la realidad social, como son: la seguridad, la violencia, la corrupción y el acceso a la justicia. Cada vez más se argumenta que es necesario hablar sobre los grados de impunidad que acompañan a cada uno de estos fenómenos, existe un interés creciente en la academia, al igual que en organizaciones sociales por explicar o medir la impunidad, la Universidad de las Américas y el Centro sobre Impunidad y Justicia, por ejemplo, muestran el interés de la academia y organizaciones como



La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tiene el Estado y particularmente de las autoridades competentes para investigar las violaciones y adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores.

Mexicanos Unidos Contra la Corrupción e Impunidad y México Evalúa, son casos del segundo tipo.

De esta manera, existen diferentes perspectivas analíticas, instrumentos cuantitativos, definiciones y criterios de dimensión analítica y variables que utilizan diversos estudios para explicar qué es la impunidad, su relevancia, pero, sobre todo, para proponer una medición, pues ésta determina las explicaciones sobre la impunidad.

Al respecto, es importante mencionar que, si bien la impunidad puede ser considerada a partir de los elementos mínimos posibles (por ejemplo: la relación de las sentencias con respecto a los tipos de delitos, la impunidad específicamente en casos de feminicidio, etc.), para una explicación más amplia del fenómeno existen experiencias como el Índice Global de Impunidad México (IGI-MEX) y el Índice de Estado de Derecho del World Justice Project (WJP), que recuperan la explicación de Viñuales (2007) quien expone el concepto bidimensional de la impunidad.

Para este autor, una primera dimensión se refiere a las causas-condiciones de la impunidad y se divide en aspectos estructurales, esto es, todas las medidas institucionales y legales que sería necesario tomar para incrementar la rendición de cuentas (leyes, ordenamientos o entidades que ejecutan tareas); y funcionales, lo cual se refiere a cuáles de estas estructuras institucionales y legales existen, pero simplemente no se usan, ya sea por intención o por omisión. Hacer notar estos aspectos muestra que las medidas institucionales y legales no son suficientes para combatir la impunidad, es decir, que las circunstancias culturales y políticas son tan importantes como los marcos legales.

La segunda dimensión identificada se relaciona con la situación de los actores de los hechos, donde se distingue básicamente entre actores del sector público y privado si bien la impunidad tiende a estar ligada a individuos y grupos desde el poder público, o vinculados estrechamente a éste, se identifica en sus estudios internacionales que existe una presencia cada vez más evidente de actores que no son parte del sector público y que tienen en la impunidad un modo de actuar en la sociedad.

En este orden de ideas, a pesar de que hay una gran variedad de mediciones de la impunidad, desde un punto de vista integral, existe una contribución importante: lograr un acercamiento multidimensional que permita entender la complejidad de la impunidad y aspirar a tener un impacto en la redefinición de instituciones y políticas públicas para reducir la magnitud de sus efectos. Por esta razón, para realizar el diagnóstico de esta situación se plantea la revisión de las diferentes mediciones de la impunidad desde la perspectiva de la eficacia, el funcionamiento de las instituciones y la percepción de los actores respecto de la impunidad; con este contexto será posible dimensionar la relación de este fenómeno con la corrupción y las instituciones involucradas desde la impartición y procuración de justicia.

Con el objetivo de medir la transformación del sistema de justicia en México, el documento "Hallazgos 2019, Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México", de México Evalúa (2019), constituye una panorámica de la implementación del sistema de justicia penal, oral, adversarial y acusatorio (adoptado desde 2008 a raíz de la reforma constitucional en materia de justicia penal), que permite identificar cuáles son las condicionantes para el funcionamiento y operación del sistema, las condiciones institucionales habilitantes para el acceso a la justicia, los resultados que puede mostrar el desempeño de este sistema, y la calidad con la que funcionan las instituciones de impartición y procuración de justicia.

En el documento, México Evalúa, se ha dado a la tarea de generar un indicador que se aproxime a un registro de la efectividad con la que las instituciones de procuración e impartición de justicia responden ante la comisión de delitos y cómo los resuelven. Para ello, desarrolló el Índice de Impunidad, que mide el nivel de resolución, es decir, la proporción de respuestas efectivas otorgadas a los casos que conocen las instituciones, sin considerar los delitos que no son denunciados.

En este sentido, Puebla registra un índice de impunidad del 94.6 por ciento, mientras que el promedio nacional es de 92.4 por ciento. De acuerdo con esta medición, a mayor porcentaje, se considera que hay una mayor impunidad, pues significa que el sistema no logró ofrecer una respuesta satisfactoria a un número mayor de casos. El cálculo se refiere a la “impunidad directa”, entendida como la capacidad de responder de forma efectiva a los hechos delictivos que son conocidos y procesados por las autoridades, en comparación con la “impunidad indirecta”, que contempla la totalidad de delitos cometidos, incluso los que quedaron sin denunciar (cifra negra). El documento también refiere que es posible apreciar que no existen disminuciones significativas en los niveles de impunidad del Sistema de Justicia Penal, aun cuando el diseño del mismo prevé la aplicación de medios alternativos y elementos suficientes para su atención. Es necesario aclarar que el análisis de este índice se realiza a partir de los flujos de entradas y salidas a nivel estadístico sin considerar un análisis cualitativo por delito, tipo de caso, tipo de víctimas o de imputados. Con estas consideraciones, es oportuno advertir que debido a la naturaleza de la metodología no es posible realizar una comparación histórica de los resultados para este indicador.

Por otro lado, el Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, que también forma parte del documento “Hallazgos 2019, Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México”, evalúa las condicionantes de la operación del sistema de justicia penal en seis ámbitos; el primer ámbito es horizontal y corresponde al Sistema Nacional de Coordinación Técnica, cuyo objetivo es la generación y seguimiento de las políticas nacionales en materia de justicia penal a través de las instancias nacionales de coordinación técnica, los siguientes son transversales y permiten valorar la interacción institucional en cada uno de los sistemas estatales, a saber:

1. El sistema institucional de coordinación técnica;
2. El proceso de planeación integral, continuo, y público;
3. Los sistemas de registro de la información;
4. Proyección y uso eficiente de los recursos financieros, y
5. La publicidad de la información, transparencia y participación ciudadana.

Estos ámbitos determinan la simetría institucional. Con una escala de 1000 puntos posibles, esta medición evalúa si las entidades federativas cuentan con las condiciones necesarias para operar las distintas instituciones de justicia y lograr resultados de acuerdo con su nivel de desarrollo y a su grado de formalización. Para el caso de Puebla, la medición correspondió a 411 puntos, lo cual lo ubica en el lugar 16 del país, esto debido en mayor medida a los resultados obtenidos en los ámbitos de: las condiciones de simetría institucional; publicidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana; proyección adecuada y utilización eficiente de recursos financieros; y sistemas de registro, procesamiento y reporte de información.

El resultado de Puebla en el Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal se explica a partir de los siguientes datos que reflejan los aspectos que propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal:

- La coordinación técnica se mide con el Índice de Coordinación Técnica, el cual tiene por objetivo conocer si las Instancias de Coordinación Técnica del Estado para la implementación del Sistema de Justicia tienen las facultades para realizar una coordinación interinstitucional de manera eficaz. Éste contempla cuatro ejes principales, cuyos resultados para Puebla son:
 - I) Coordinación y articulación la calificación es de: 0.50, debido a que, de los dos factores medidos, sí se cuenta con la facultad de coordinación, pero no con la facultad de articulación;
 - II) Planeación y presupuestación, la calificación es de: 0.25 debido a que de los cuatro factores medidos (diseño presupuestal, planeación, seguimiento y evaluación e investigación y diagnóstico) solo se cuenta con la facultad de investigación y diagnóstico;
 - III) Facilitadores, la calificación es de: 0 debido a que no se cuenta con ninguno de los factores considerados en el indicador, los cuales son: capacitación, infraestructura, sistemas informáticos y bases de datos;
 - IV) Normatividad, la calificación es de 1 debido a que se cuenta con los dos elementos medidos por el índice que son: reformas legales y acuerdos y lineamientos para el funcionamiento del Sistema.

La calificación global del Índice de Coordinación Técnica, misma que corresponde al promedio de los cuatro ejes medidos, en Puebla es de 43.7, cifra que está 8.18 puntos por debajo de la media nacional que es de 51.8 puntos.

- Los sistemas informáticos, de acuerdo con el *ranking* elaborado por México Evalúa, facilitan la gestión del trabajo diario de los operadores del sistema de justicia, además de que, mediante el correcto análisis de la información se puede realizar una distribución de los recursos institucionales (materiales, humanos, logísticos, temporales e investigativos) de manera adecuada, posibilita un mejor entendimiento de los objetivos y el desempeño de las instituciones y en el ámbito interinstitucional, además, los sistemas informáticos posibilitan el flujo de información que facilita la gestión de trabajo entre las diferentes instituciones y constituyen un elemento de transparencia que limita actuaciones indebidas durante el flujo de información. Con estas consideraciones los sistemas informáticos se miden a partir de cuatro características:
 - I. Lograr la interconexión entre las diferentes instituciones, es decir, que éstas tienen acceso a los datos;
 - II. Registrar variables con definiciones homogéneas para el seguimiento de las carpetas de investigación;
 - III. Capacidad de albergar las carpetas digitalizadas con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través del proceso; y
 - IV. Registrar en las carpetas las actuaciones realizadas por cada institución, lo que permite control sobre los casos y es un candado contra la corrupción al impedir que se hagan modificaciones indebidas en las carpetas. Al respecto, Puebla no cuenta con un sistema de estas características por lo que se convierte en un área de oportunidad para la entidad.

- La proyección y uso de los recursos financieros es otra de las condiciones que permiten habilitar el sistema de justicia, el estudio refiere que entre 2018 y 2019 existió una reducción de 15 por ciento en el presupuesto destinado a implementar el Sistema. En el año 2019 el total de los recursos destinados en todas las entidades federativas significó en promedio el 7 por ciento del presupuesto de cada entidad; Puebla junto a Oaxaca y Nayarit, fueron de los estados con menor proporción de su presupuesto de egresos asignado en este rubro, esto es un 4 por ciento del mismo.
- Un señalamiento importante por parte del estudio es que “a cada institución se le asigna un presupuesto sin considerar las necesidades y retos de las otras instituciones. Esto se relaciona con lo señalado sobre las capacidades de las Instancias de Coordinación Técnica Estatal para diseñar un presupuesto sistémico, de tal forma que se puedan atender las necesidades de todas las instituciones, desde una perspectiva sistémica, para alcanzar objetivos comunes” y se evidencia con las variaciones al presupuesto de cada institución en el periodo 2019-2020.

En el caso de Puebla, si bien el presupuesto tuvo un incremento del 14 por ciento, debido a mayores recursos destinados a la Secretaría de Seguridad Pública (10 por ciento), la Fiscalía General del Estado (24 por ciento) y el Poder Judicial (19 por ciento), existió una reducción para la Defensoría (-24.17 por ciento) y la Comisión Estatal de Víctimas (-29 por ciento).

- El estudio también analizó la racionalidad de la carga de trabajo en la asignación presupuestal, comparando el presupuesto asignado a cada institución frente a estimaciones de la carga de trabajo en una tasa que revisa el año anterior (2018) respecto al ejercicio evaluado (2019), ambos considerados por cada 100 mil habitantes. Se identificó que, para la relación entre victimización y presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública, Puebla se encuentra en el tercer presupuesto más bajo del país; cuando se compara la tasa de incidencia de casos y el presupuesto de la Fiscalía General, la entidad cuenta con el cuarto presupuesto más bajo; y respecto a la comparación de la tasa de judicialización y el presupuesto del Poder Judicial, el estado cuenta con el segundo presupuesto más bajo de país. En resumen, para el caso analizado se puede afirmar que en Puebla no existió una mayor asignación presupuestal con respecto a la carga de trabajo.
- También se analizó el tema del personal suficiente para realizar las tareas asociadas al Sistema de Justicia, y en este aspecto Puebla se encuentra en el lugar 30 de 32 en cuanto al número de Agencias del Ministerio Público disponibles, puesto que se contaba para el año de reporte (2019) con 1.05 agencias por cada 100 mil habitantes; en este aspecto el mismo estudio señala que si consideramos el promedio regional de América Latina que es de 7 fiscales por cada 100 mil habitantes, esta cantidad en Puebla no se pudo considerar suficiente. En lo que respecta al tipo de personal necesario para la operación del Sistema, el estudio analiza las tasas de personal, sobre este punto, Puebla se encuentra entre las tasas más bajas del país con 1.5 peritos lo cual es menor al promedio nacional que es de 2.37 por cada cien mil habitantes y 0.26 jueces por cada 100 mil habitantes, en este aspecto la misma referencia señala que tasa de jueces en Latinoamérica es de 10 por cada 100 mil habitantes.

Estos resultados implican considerar que existe un nivel sistémico de la justicia que requiere coordinación; una estrategia integral en torno a la cual diseñen objetivos y se encaminen recursos y

que incluya de manera mínima la coordinación técnica, el presupuesto, los esquemas de planeación, la homologación de procesos, los niveles de capacitación, la infraestructura tecnológica y que la información disponible sea compartida por todos los actores que la requieran.

Al considerar que “el Estado de derecho está configurado por los derechos fundamentales y la división de poderes, es decir, por la limitación jurídica del Estado a través de la determinación de competencias” (Huerta C.,2010), podemos identificar en este sentido instrumentos como el Índice de Estado de Derecho en México elaborado por el *World Justice Project*¹, el cual tiene por objetivo “que esta herramienta sirva para identificar las fortalezas y debilidades de cada entidad federativa, así como para fomentar el diseño e implementación de políticas públicas que fortalezcan el Estado de Derecho en México”. El índice se compone de ocho factores:

1. Límites al poder gubernamental;
2. Ausencia de corrupción;
3. Gobierno abierto;
4. Derechos fundamentales;
5. Orden y seguridad;
6. Cumplimiento regulatorio;
7. Justicia civil; y
8. Justicia penal.

Con los cuales califica a las entidades federativas de acuerdo con una escala que va del 0 al 1 (donde 1 representa mayor adhesión a esta dimensión del Estado de Derecho). En la medición de 2018 Puebla obtuvo un puntaje de 0.36, mientras que en las ediciones 2019-2020 y 2020-2021 obtuvo una puntuación de 0.35, esto significa que entre estas tres mediciones existe un retroceso de 0.01 en el índice, esto es, pasar de la posición 28 a la 31.

Cabe mencionar que en el Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021 el promedio de los 32 estados fue de 0.40, y que ninguna entidad federativa supera el puntaje de 0.47, siendo éste el más alto y que corresponde al estado de Yucatán. A continuación, se muestran los resultados del estado de Puebla en las tres ediciones del índice, para los ocho factores que lo componen:

1 El World Justice Project (Proyecto de Justicia Mundial, o WJP, por sus siglas en inglés) es una organización independiente, internacional, y multidisciplinaria que trabaja para avanzar el Estado de Derecho en el mundo (<https://worldjusticeproject.mx/nosotros/the-world-justice-project/>)

Tabla 8 Puntaje del estado de Puebla en el Índice de Estado de Derecho en México 2018, 2019-2020 y 2020-2021

Factor	Edición		
	2018	2019-2020	2020-2021
Límites al poder gubernamental	0.38	0.39	0.38
Ausencia de corrupción	0.33	0.32	0.33
Gobierno abierto	0.34	0.34	0.34
Derechos fundamentales	0.44	0.44	0.43
Orden y seguridad	0.37	0.25	0.30
Cumplimiento regulatorio	0.40	0.40	0.42
Justicia civil	0.32	0.33	0.34
Justicia penal	0.31	0.29	0.29
Promedio General en Índice	0.36	0.35	0.35

▲ Fuente: elaboración propia con datos del Índice de Estado de Derecho en México ediciones 2018, 2019-2020 y 2020-2021

A este respecto, resulta necesario realizar una revisión de los factores en los que se presentan los resultados asociados a la impunidad:

- En referencia a la confianza en las instituciones de justicia, el subfactor 7.1 mide si “las personas conocen sus derechos y confían en las instituciones del sistema de justicia civil”, de tal forma que se acercan a ellas cuando enfrentan problemas legales o disputas, se refleja un cambio de la posición 16 a la posición 27, puesto que en la medición 2019-2020, el valor medido fue de 0.30 y en la medición 2020-2021 el resultado fue de 0.27.
- En referencia a la vulneración de las libertades y los derechos, el Índice de Estado de Derecho en México ofrece una perspectiva a partir de la medición del subfactor 8.3 “los derechos de las víctimas se garantizan efectivamente”, en el cual Puebla mejoró su posición al pasar de la posición 30 a la 28 a nivel nacional entre las dos mediciones analizadas con un valor de 0.37 para la versión 2019-2020 y de 0.39 para la versión 2020-2021. En este mismo sentido, el factor 8.6 “el sistema penitenciario garantiza la seguridad y el respeto a los derechos de las personas privadas de la libertad” muestra que Puebla se encuentra en la posición 31 de todas las entidades debido a la variación de 0.24 a 0.28 entre las mediciones 2019-2020 y 2020-2021.
- Las condiciones de acceso selectivo a la justicia pueden inferirse del factor 8.4 debido a que, para los periodos 2019-2020 y 2020-2021, aunque la posición del estado mejoró al pasar del lugar 31 al 29, el valor para los dos periodos se mantuvo en 0.37. Esto significa que “el derecho a la presunción de inocencia” no se garantiza efectivamente; de acuerdo con el Índice, la aplicación de la prisión preventiva o medidas cautelares no se realiza de acuerdo con los riesgos y condiciones reales de los imputados; tampoco existe garantía efectiva del principio de igualdad en el proceso penal, en cuanto a la ausencia de discriminación, no se respetan los derechos de los imputados y no se cuenta con acceso a una defensa adecuada o a un juicio público ante una jueza o un juez competente e imparcial. Esta información refleja las respuestas a encuestas aplicadas a abogados y expertos en derecho penal, derecho civil y derecho laboral, de acuerdo con la metodología del Índice.
- El subfactor 7.4 “el sistema de justicia civil es imparcial, independiente y libre de corrupción” presenta los resultados referentes a si el sistema de justicia civil está libre de corrupción e influencias indebidas, es decir, si existen

o no condiciones de ilegalidad. El sub-factor incluye medidas acerca del uso de sobornos para acelerar los procesos o favorecer a alguna de las partes y acerca del uso de influencias en los procesos de designación y ascenso del personal de los juzgados y tribunales. También considera si los jueces resuelven los casos de manera independiente y objetiva. Durante el periodo 2019-2020, Puebla obtuvo la calificación de 0.38 y para el periodo 2020-2021 la medición fue de 0.30 lo cual significó un descenso de la posición 29 a la 30 de los 32 estados del país.

- En lo que respecta al Sistema de Justicia Penal, el subfactor 8.5 evalúa si “los sistemas de procuración e impartición de justicia penal son imparciales, independientes y si están libres de corrupción e influencias indebidas”. La medición incluye el uso de sobornos, influencias indebidas de poderes políticos, económicos o del crimen organizado para operar o para favorecer a alguna de las partes, así como medidas acerca del uso de sobornos o influencias durante los procesos de reclutamiento y ascenso del personal. Es de notar que la entidad se mantiene en la posición 28 a nivel nacional, no obstante, el valor de la medición se incrementó de 0.24 a 0.32 entre las mediciones 2019-2020 y 2020-2021 respectivamente, lo cual se debe en gran parte al comportamiento de los siguientes elementos del subfactor.
- Con referencia a si el sistema de procuración de justicia es independiente y está libre de corrupción, contempla la “ausencia de sobornos”; el subfactor 8.5.1.A.1 se refiere a la policía y presentó un descenso de 0.39 a 0.36 entre las versiones 2019-2020 y 2020-2021. Esta medición indica si en la práctica la policía solicita o acepta sobornos para darle seguimiento a las investigaciones, si la policía municipal o estatal solicita sobornos a las personas detenidas a cambio de liberarlos, detiene arbitrariamente a personas para pedirles dinero o por encargo de alguien más y si la policía solicita sobornos a pequeños comerciantes y vendedores para dejarlos trabajar. El subfactor 8.5.1.A.2 que se refiere a los Ministerios Públicos presentó al igual que el anterior un descenso de 0.43 a 0.40 entre las versiones 2019-2020 y 2020-2021 del índice, y mide con qué frecuencia los Ministerios Públicos solicitan sobornos a las personas detenidas a cambio de modificar o retirar los cargos en su contra y si solicitan o aceptan sobornos para darle seguimiento a las investigaciones.

Otro aspecto de medición de los sistemas de procuración e impartición de justicia penal contempla la ausencia de influencia indebida de poderes políticos o económicos, o del crimen organizado, a su vez, el subfactor 8.5.1.B.1. “policía”, calificó qué tan graves son los siguientes problemas: los vínculos de los agentes o jefes de policía con el crimen organizado, que la policía acepte sobornos del crimen organizado a cambio de cooperar con éste o de no interferir con sus actividades criminales, que la policía investigue los delitos de forma independiente y sin ceder a ninguna presión, deficiencias y corrupción en los procesos de reclutamiento y selección de personal y deficiencias y corrupción en los procesos de promoción del personal; el resultado, en ambas versiones, se ha mantenido en 0.18.

En el subfactor 8.5.1.B.2. “Ministerios Públicos” se midió qué tan graves son los siguientes problemas en la falta de independencia de los agentes del Ministerio Público: razones políticas o de beneficio personal, si los agentes del Ministerio Público investigan los delitos y promueven la acción penal de forma independiente y sin ceder a ninguna presión, los vínculos de los fiscales o de los altos funcionarios de las procuradurías con el crimen organizado y las deficiencias y corrupción en los procesos de reclutamiento y selección de personal; la medición indica que se presentó un descenso de 0.20 a 0.17 de la versión 2019-2020 a la 2020-2021 del índice.

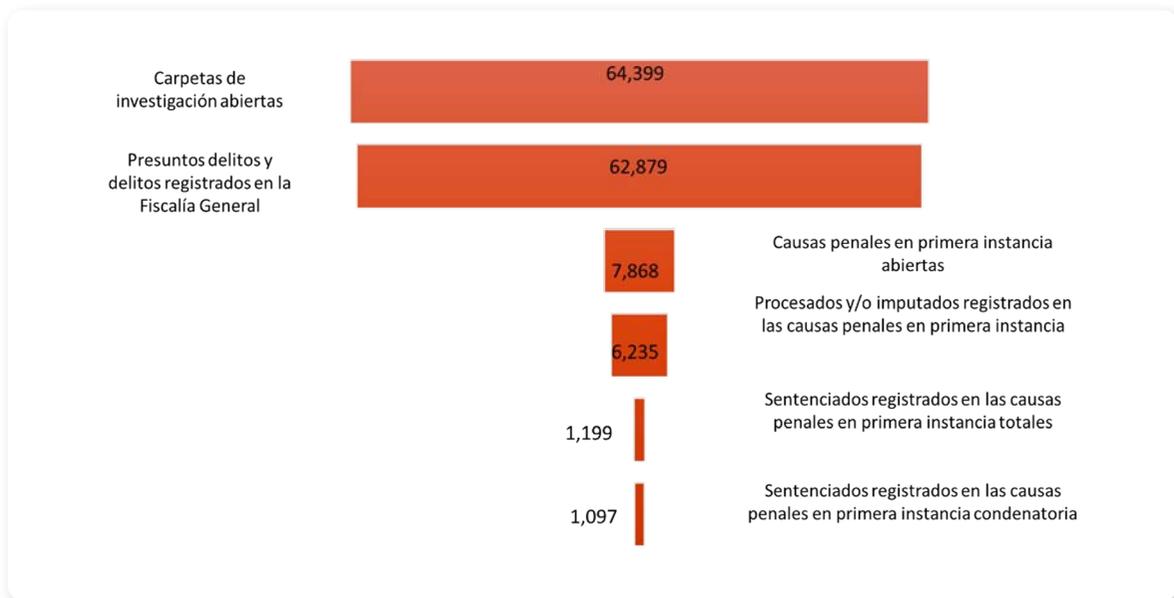
- Algunas condiciones de debilidad institucional se muestran como resultado del subfactor 8.1 “La policía y el Ministerio Público investigan los delitos de manera eficaz”. El Índice de Estado de Derecho mide si el sistema de procuración de justicia es efectivo para resolver delitos respetando el debido proceso. Incluye variables estructurales como recursos, equipo y tecnología, suficiencia de personal, formación y capacitación de las y los agentes encargados de la investigación de delitos y suficiencia en sistemas de información delictiva, así como indicadores de resultados sobre la efectividad de las investigaciones. Para el caso de Puebla los resultados para la medición 2019-2020 arrojaron un valor de 0.20, y para el periodo 2020-2021 la cifra fue de 0.16, lo cual significó descender de la posición 24 a la posición 31 a nivel nacional.

En resumen, la edición 2020-2021 del Índice de Estado de Derecho en México considera que se detecta un estancamiento en el avance del país hacia un Estado de Derecho robusto, con cambios marginales en los puntajes generales de la mayoría de las entidades federativas. En este sentido es de considerar que también expone que la pandemia del COVID-19 afectó el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, especialmente las instituciones de justicia, lo que se ve reflejado en el descenso en los resultados del factor 8 “Justicia penal”.

En otro orden de ideas, el Índice Global de Impunidad México (IGI-MEX) (2018) es una medición que resulta pertinente pues reconoce “la existencia de un proceso encadenado que comienza al momento de la comisión de un delito y su denuncia, continúa con la apertura de una investigación por parte de las instituciones de la procuración de justicia, seguido por la resolución a la que llegan las autoridades responsables de impartir justicia y, finaliza, con una sentencia que puede incluir la definición de una pena o la reparación del daño a favor de una víctima”.

Para medir la impunidad, el índice estudia este proceso desde las dimensiones estructural y funcional de los sistemas de seguridad y justicia, tomando en consideración los delitos en general. De igual forma, incorpora un indicador de impunidad indirecta que corresponde a la cifra negra o total de delitos no denunciados. En la medición, mientras más se acerque el resultado a 100, mayor grado de impunidad, en este sentido, en la edición más reciente del IGI-MEX (2018) Puebla se encuentra en la posición 22 a nivel nacional, con un valor en el índice de 75.59, lo que indica que tiene un grado de impunidad muy alto. De 2016 a 2018 aumentó 6.4 puntos en la medición. Los resultados específicos para Puebla se aprecian la siguiente gráfica.

Gráfica 4 Cadena impune en Puebla



▲ Fuente: elaboración propia con base en IGI-MEX 2018, la terminología utilizada corresponde a la definida por la misma referencia.

Para Puebla el número de carpetas de investigación abiertas para la medición del Índice fue de 64,339, los presuntos delitos y delitos registrados en las procuradurías fue de 62,879, sin embargo, el número de causas penales abiertas fue de 7,868, los casos procesados y/o imputados registrados fueron 6,235, los casos sentenciados totales se registraron en 1,199, mientras que los que recibieron sentencia condenatoria fueron solo 1,097.

Entre los principales hallazgos identificados a partir de los 34 indicadores valorados por el IGI-MEX 2018, resaltan los recursos insuficientes, sobre todo en el aspecto de las personas encargadas de cumplir con las funciones de procuración y administración de justicia:

- Puebla cuenta con un número reducido de jueces y magistrados, 1.50 en comparación con el promedio a nivel nacional que es de 3.59 por cada 100 mil habitantes.
- Se identifican deficiencias de personal a partir de considera que por cada 100 mil habitantes la cantidad de agentes del Ministerio Público que fue 4.13, y en el caso de los agentes del Ministerio Público reporta 4.07 agentes por cada mil delitos registrados.
- En lo que respecta a los controles de confianza, el porcentaje de personal de seguridad pública aprobado fue de 45.71%.

El índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías, realizado por Impunidad Cero, en su edición 2019 se compone de nueve indicadores agrupados en cuatro temáticas: estructura, operación, resultados y política criminal. La aproximación analítica de este índice identifica la impunidad de manera indirecta bajo la premisa de que las fiscalías y procuradurías estatales “son el principal cuello de botella del sistema de justicia, por lo que resulta muy importante analizar los recursos

con los que cuenta, cómo está operando, así como cuáles son los resultados que se están obteniendo” (Zepeda & Jiménez, 2019).

Aunque el índice no analiza a otras instituciones del sistema de justicia, ofrece una perspectiva del combate a la impunidad a partir de la mejora en las condiciones estructurales, funcionales e institucionales. En el caso de Puebla el resultado del índice es 39.14, donde 100 es mejor, lo cual lo ubica en el lugar 27 de 32 entidades, los resultados que explican esta condición, de acuerdo con el estudio, son los siguientes:

- Para conocer la capacidad instalada de la Fiscalía General del Estado de Puebla, el indicador recurre a la revisión del personal suficiente para la investigación y el presupuesto asignado. En este sentido, dado que el modelo de investigación en México hace del de las Agencias del Ministerio Público el eje de los procedimientos de investigación, con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018 del INEGI, y proyecciones de población de CONAPO, Puebla es el estado con menor número de ministerios públicos con 2.8 por cada cien mil habitantes lo cual supone una menor efectividad en la investigación.

Por otro lado, con datos de los presupuestos de egresos 2018 de cada entidad federativa y proyecciones de población de CONAPO, la investigación concluye que Puebla es la entidad 31 de 32, en cuanto al “Presupuesto per cápita en procuración de justicia” destinando 140.16 pesos por persona. En la última posición se ubica Tlaxcala asignando 106.11 pesos.

- La carga de trabajo por Agencia del Ministerio Público es un indicador que permite conocer el funcionamiento de la Fiscalía y, al respecto, en Puebla una agencia del ministerio público atiende 289.1 asuntos al año. Aunque una carga de trabajo alta no implica ineficacia nos muestra la saturación a la que se enfrentan los servidores públicos de estas instituciones.
- Otro indicador medido para conocer la eficacia de la Fiscalía es el tiempo que espera una persona para denunciar. Con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018, en Puebla las personas tuvieron que esperar 165.38 minutos para realizar una denuncia, o sea, más de dos horas.
- Al considerar la confianza en los ministerios públicos como un indicador de resultados y efectividad, el estudio ubica a Puebla en el lugar 23, esto de acuerdo con datos de la ENVIPE 2018, donde el 56.3 por ciento de la población mayor de 18 años manifestó confiar algo o mucho en los agentes del Ministerio Público, sin embargo, cuando se desagrega a las personas que confían “mucho”, solo 7% de las personas coincidieron con esta opinión.
- Al respecto de la efectividad, el estudio construye un índice que mide cómo se resuelven los asuntos de competencia estatal, en el que son efectivas las siguientes determinaciones: no ejercicio de la acción penal, abstención de investigar, criterios de oportunidad de las Agencias del Ministerio Público, incompetencia, acumulación, sobreseimiento, otras causas o decisiones de terminación, carpetas vinculadas a proceso, y casos resueltos por justicia alternativa. Para la construcción de esta medición se consideran datos del Modelo de Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal, de acuerdo con el cual, para 2018, en Puebla tiene un resultado de 13.8 por ciento en el índice, lo cual ubica a la entidad en el lugar 22 de las 32 entidades del país. De acuerdo con el estudio, la correlación del índice de efectividad y la cantidad de delitos que no se denuncian (la cifra negra) que, según la

ENVIPE 2018, en Puebla es de 93.2 por ciento, permite estimar que la probabilidad de esclarecimiento del delito, es decir, que se denuncie y se resuelva efectivamente, es de 0.9%.

Podemos afirmar que la impunidad fomenta y perpetúa la corrupción debido a que la aceptación y propagación de actos corruptos es, entre otras cosas, un resultado de la prevalencia de altos niveles de impunidad. Al respecto de la corrupción, Sánchez (2011) afirma que: “la experiencia mexicana confirma la tesis en el sentido que en donde hay corrupción política hay corrupción administrativa”. Por analogía podemos considerar que donde hay impunidad también existe impunidad administrativa, es decir, la impunidad que surge en la administración pública derivada de faltas administrativas y hechos de corrupción, misma que se consolida debido a que la falta de vigilancia efectiva ha permitido que la aplicación de la normatividad se vuelva parcial, que la ley no se ejerza universal o uniformemente, que el Estado de Derecho se vea debilitado y, por lo tanto, la sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción se vea obstaculizada. En este orden de ideas la denuncia se constituye como un mecanismo disruptivo, detonador de las instituciones de combate a la corrupción, por lo que para su diagnóstico realizamos un análisis de sus condiciones en Puebla.

El bajo nivel de denuncia limita, por un lado, la capacidad de combatir la corrupción y los niveles de sanción, en el sentido de que, aunque los hechos hayan sido cometidos, cuando no se denuncian no pueden ser investigados y, por lo tanto, sancionados; pero por otro lado impide contar con información de los hechos ocurridos para elaborar modelos a partir de parámetros bien definidos y determinar condiciones que permitan anticiparnos con medidas preventivas eficaces. En este sentido, el papel de los denunciantes, tanto internos como externos, es crucial para reducir la corrupción. La denuncia es un instrumento que tiene el potencial de develar hechos corruptos que se cometen en secrecía, es el mecanismo a través del cual un hecho sobre el cual no se tiene información es anunciado y probado ante el órgano o autoridad competente para que se inicie el proceso de investigación y sanción correspondiente.

Mediante la denuncia, las instituciones correspondientes obtienen información respectiva a posibles faltas administrativas y hechos de corrupción y las personas involucradas en los mismos. Este proceso puede coadyuvar a la desestabilización de redes de corrupción por medio de la detección de las relaciones y nexos entre sujetos que participan en este tipo de prácticas. Siguiendo esta línea, se debe fomentar la comunicación de información sobre prácticas ilegales y conductas no éticas de individuos dentro y fuera de las instituciones públicas ya que, en la actualidad, los mecanismos existentes no se utilizan de manera regular, lo que contribuye al mantenimiento de las condiciones de secrecía que envuelven a la corrupción.

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017 permite identificar que en el estado de Puebla 104,787 personas sufrieron algún acto de corrupción y únicamente el 4.6 por ciento reportó haber denunciado ante una autoridad, la ENCIG 2019 mostró que en el estado 210,379 personas sufrieron algún acto de corrupción y solo el 3.3 por ciento denunció ante una autoridad. Las principales razones por las cuales las personas optan por no denunciar se relacionan con la percepción de inutilidad, la falta de confianza en las instituciones, el miedo a represalias y la dificultad para presentar quejas y denuncias.

Datos de la ENCIG 2017 y 2019 indican que, a nivel nacional, las personas que no denunciaron consideraron que era una pérdida de tiempo y que nadie le daría seguimiento a su denuncia. Algunos no denunciaron por temor a las consecuencias, porque no saben ante quién deben denunciar, porque obtuvieron algún beneficio del acto de corrupción o simplemente porque creen que la corrupción es una práctica muy común.

En este contexto, es importante analizar los mecanismos por medio de los cuales las instituciones recaban quejas y denuncias. Cabe destacar que las distintas instituciones que forman parte de los sistemas de investigación y sanción cuentan con procesos diferentes, los cuales se presentan a continuación:

- Las quejas por la posible comisión de faltas administrativas por parte del personal de la Fiscalía General del Estado de Puebla son presentadas ante el Órgano Interno de Control y Visitaduría de la institución; y la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción no tiene conocimiento de los temas relacionados con dichas faltas. De igual forma, dentro de la página de la Fiscalía General del Estado, las denuncias en línea no contemplan los delitos cometidos por hechos de corrupción, por lo que es necesario acudir directamente a la Agencia del Ministerio Público de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción a presentar la denuncia correspondiente.
- En lo que respecta al Tribunal de Justicia Administrativa, según datos brindados por la institución en cuestión, para los años 2018, 2019 y 2020 el Órgano Interno de Control no recibió quejas o denuncias por posibles faltas administrativas de los Servidores Públicos adscritos al Tribunal. Es de mencionar que en lo que se refiere al año 2020, debido a las condiciones de distanciamiento social y suspensión de las actividades presenciales de la administración pública con el objetivo de contener la propagación del virus SARS CoV-2 (COVID 19), esta institución no estaba en condiciones de recibir quejas y denuncias durante el periodo comprendido entre el 19 de marzo y el 15 de julio de ese mismo año.
- En cuanto al Poder Judicial del Estado de Puebla, éste cuenta con la “Línea telefónica de la Comisión de Vigilancia y Visitaduría” donde el personal de la misma recibe, atiende y da seguimiento a las quejas referentes a la posible comisión de faltas administrativas por parte de servidores públicos adscritos a la institución. En cuanto a las quejas y denuncias que se han recibido por posibles delitos de corrupción y faltas administrativas cometidas por servidores públicos del Poder Judicial, de acuerdo con la información proporcionada por la misma institución, durante el periodo 2019 y 2020, en el Poder Judicial se recibieron un total de 843 quejas y denuncias para las cuales se inició un total de 93 procedimientos, es decir, el 11.03 por ciento de éstas. En el análisis de este periodo, para el año 2019 se iniciaron 36 procedimientos de responsabilidad de los cuales 8 fueron por faltas graves y 28 por faltas no graves. En 2020 el número de procedimientos iniciados fue de 57, de los cuales 24 fueron por faltas graves y 33 por faltas no graves, en observancia a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Respecto a los mecanismos de recepción de denuncias implementados por la Secretaría de la Función Pública del Estado de Puebla (SFP) estos son, para la modalidad presencial: escrito libre, módulos y buzones; y para la modalidad a distancia: llamada telefónica a la línea PROintegridad, correo electrónico y plataforma PROintegridad. Para el periodo comprendido entre los años 2017 y 2020 por medio de esta serie de mecanismos, se recibieron un total de 2,333 quejas y denuncias, siendo el escrito libre el mecanismo más usado puesto que en promedio 7 de cada 10 denuncias se realizaron por este medio. La siguiente tabla muestra el desglose de las quejas y denuncias recibidas por tipo de mecanismo para el periodo mencionado.

Tabla 9 Número de denuncias y quejas por tipo de mecanismo de recepción, 2017-2020

Mecanismo	Año			
	2017	2018	2019	2020
Escrito	395	282	529	523
Correo electrónico/ plataforma PROintegridad	81	38	33	64
Comparecencia	135	111	21	19
Línea telefónica 01800 HONESTO / PROintegridad (800-466-37-86)	15	19	12	12
Ciudadano encubierto	-	3	-	-
Módulo y buzones	3	0	5	33
Total	629	453	600	651

▲ Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, 2017 y 2018 y por la Secretaría de la Función Pública del Estado de Puebla, 2019 y 2020.

- En lo que concierne a la presentación de quejas y denuncias en general, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016 reporta que se presentaron 227 quejas contra servidores públicos de la APE. La captación de quejas fue, en su mayoría, de manera presencial a través de una oficina especializada para atender quejas y denuncias. En el año 2017 el número de quejas ascendió a 571, sin embargo, para 2018 hubo un decremento a 530. En el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 esta cifra fue de 17 y con datos del censo para el 2020 el número fue de 21 quejas.
- En lo que respecta al orden municipal, según datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, a nivel municipal se recibieron un total de 1,640 quejas, de las cuales 850 se presentaron de manera presencial; y para el 2019 se presentaron 1,265 quejas de las cuales 734 se presentaron de manera presencial. Al respecto de los medios por los cuales se pueden recibir las quejas, denuncias y/o irregularidades en la administración pública a nivel municipal, entre 2017 y 2019 los de mayor recurrencia son: oficinas especializadas, sistema informático, buzones de quejas, número telefónico y sitio *Web*.

Ligado a los bajos niveles de denuncia, otro elemento que incide en la eficiencia de los sistemas de investigación y sanción tiene que ver con las competencias institucionales para procesar aquellas quejas y denuncias que sí se realizan. Cabe destacar en este aspecto que las distintas instituciones que forman parte de los sistemas de investigación y sanción cuentan con procesos diferentes, por lo que es importante considerar una estrategia integral de combate a la corrupción que incluya: el fomento de la denuncia, el fortalecimiento de las capacidades de seguimiento de dichas denuncias y el diseño de mecanismos coordinados para los procesos de investigación y sanción.

Cuando una persona que ha sido víctima de corrupción lleva su caso a la autoridad competente, la etapa en la que ésta determina si la práctica en cuestión constituye una falta administrativa o un hecho de corrupción sancionable, es un paso crucial en los procesos de investigación ya que, si el encuadre del caso no es el adecuado, lo más probable es que no proceda una sanción o reparación

del daño. Por esta razón, es indispensable reforzar tanto las capacidades del funcionario receptor de la denuncia, como de la institución a la que pertenece.

Al hablar de combate a la corrupción en los procesos de prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas o hechos de corrupción el caso de la prevención y detección, hablamos del control interno. Estos mecanismos tienen el objetivo de brindar una seguridad razonable para que las instituciones públicas cumplan con sus fines. Los sistemas de control interno deben fortalecer la capacidad institucional para encaminar la acción del Estado hacia el logro de sus metas e impulsar la prevención y administración de eventos contrarios al logro eficaz de los objetivos estratégicos (Gutiérrez M, 2016).

Por medio del control interno es posible detectar irregularidades, comenzar procesos de investigación y mitigar riesgos por lo que se hace necesario describir la realidad del estado en este punto:

- En lo que respecta al poder ejecutivo del estado, en 2019 existían 13 Órganos de Control Interno en la APE. Actualmente existen 23 Órganos de Control Interno en la APE, mismos que atienden a 52 entidades. Dichos órganos contaron en 2019 y 2020, con 139 y 137 personas adscritas, respectivamente. A continuación, se presenta la información correspondiente a los años 2017 a 2020.

Tabla 10 Órganos Internos de Control de la Administración Pública Estatal según el número de Entidades y Dependencias que atienden, 2018 – 2020

Órgano Interno de Control	Número de Dependencias y Entidades por año:		
	2018	2019	2020
Fideicomiso BET	1	1	1
SOAPAP, CAPCEE y CEASPUE	3	3	3
Secretaría de la Contraloría /Secretaría de la Función Pública	1	1	1
SEDRSOT, SEDESO y Dirección General del Fideicomiso Público denominado "CEVP"	3	2	2
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	1	1	1
Secretaría de Educación Pública	36	23	23
Secretaría de Finanzas y Administración / Secretaría de Planeación y Finanzas	1	1	1
Secretaría General de Gobierno**	9	11	10
Secretaría de Infraestructura, Movilidad y Transportes y el Organismo Público Descentralizado denominado "Carreteras de Cuota Puebla"	2	1	2
Secretaría de Seguridad Pública, Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Corporación Auxiliar de Policía de Protección Ciudadana	3	3	3
Secretaría de Salud***	4	3	4
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción	1	1	1

▲ Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de la Contraloría 2018 y Secretaría de la Función Pública del Estado de Puebla 2019-2020. **Nota: incluye la Secretaría de Competitividad,

*Trabajo y Desarrollo Económico; la Secretaría de Cultura y Turismo; la Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto; la Coordinación General de Asuntos Internacionales y Apoyo a Inmigrantes Poblanos; el Instituto Poblano de las Mujeres; Puebla Comunicaciones; la Coordinación General de Comunicación y Agenda Digital; Ciudad Modelo, Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Puebla; Convenciones y Parques, y Museos Puebla. ***Nota: incluye los Servicios de Salud del Estado de Puebla, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla y el Régimen Estatal de protección Social en Salud.*

Se identifica que no existe una relación paritaria entre los OIC y la cantidad de entidades que atienden. Debido a su condición sectorizada, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Salud, con un solo órgano revisan a una mayor cantidad de instituciones. En el caso particular de la Secretaría de Educación Pública, el Órgano Interno de Control realiza sus funciones en relación con la dependencia, pero también incluye a los institutos, universidades y colegios que forman parte del sector educativo.

Respecto a los sistemas de control interno, se realizó un análisis de los Informes sobre Hallazgos en la Gestión y Recomendaciones de la Secretaría de la Función Pública del Estado de Puebla. Dichos informes presentan los principales hallazgos en relación con las acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora respectivas a la calidad y eficiencia de los distintos procesos internos de cada institución del Gobierno del Estado.

Como resultado, de acuerdo con datos de la Secretaría de la Función Pública, en lo que respecta a la gestión y recomendaciones de las acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora respecto de la calidad y eficiencia de los distintos procesos internos, en 2019 existieron 254 observaciones con medidas correctivas y preventivas y en 2020 existieron 139.

En relación con las sanciones aplicadas por los Órganos Internos de Control, durante el año 2019, el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Finanzas y Administración impuso las siguientes sanciones: 5 en revocación, 2 terminadas y 2 en ejecución de sanciones. El Órgano Interno de Control del Sector Salud, impuso 5 resoluciones sancionatorias, 5 administrativas y 1 económica. Por otro lado, el OIC del Sector Educativo, impuso 1 resolución sancionatoria.

En cuanto a la información respectiva a los municipios, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 permite identificar el desempeño del control interno en las administraciones públicas municipales. En Puebla se cuenta con 6,234 disposiciones normativas internas, de las cuales 3,974 son sustantivas. En el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2019 el número de disposiciones normativas fue de 6,626, de las cuales 4,565 son sustantivas y 2,050 administrativas y sirven para regular las funciones y establecer responsabilidades de los servidores públicos sobre el ejercicio de las actividades relacionadas con el objeto de creación de la institución a la que pertenecen. De igual forma, existen 2,260 disposiciones administrativas, las cuales regulan las funciones y establecen responsabilidades para los servidores públicos en cuanto al ejercicio de las actividades relacionadas con la programación, administración, ejercicio y control de los recursos.

En este sentido, el censo también recopila información sobre las administraciones municipales que cuentan con elementos de control interno. En Puebla, 143 de 217 Administraciones Públicas Municipales cuentan con oficinas de control interno, esto representa el 65.8 por ciento de los municipios del estado. De igual forma, el 65.4 por ciento de los municipios tiene la capacidad de realizar auditorías, el 39.6 por ciento tiene esquemas de sanción a servidores públicos y únicamente el 18.9 por ciento cuenta con esquemas de investigación; estos datos reflejan que las capacidades de

las oficinas de control interno a nivel municipal presentan deficiencias en cuanto a algunos de los elementos esenciales del control interno. Otro aspecto importante a analizar es que únicamente el 38.7 por ciento de las Administraciones Públicas Municipales registran y dan seguimiento a la evolución patrimonial de servidores públicos.

De igual forma, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 reporta que la cantidad de procedimientos administrativos disciplinarios iniciados por las oficinas de control interno de las administraciones públicas municipales fue de 402, en comparación con las 1,640 quejas y denuncias recibidas por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. En el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2019 la cantidad de procedimientos administrativos disciplinarios iniciados fue de 299, mientras que el número de quejas y denuncias recibidas por este mismo rubro fue de 1,265.

La información correspondiente a los elementos de control interno y los mecanismos de recepción y seguimiento de quejas y denuncias con los que cuentan los municipios muestra que, si bien existe la capacidad de recibir quejas y denuncias, el nivel de procedimientos administrativos y disciplinarios iniciados no es proporcional, lo cual implica que existen áreas de oportunidad en cuanto a los procesos de seguimiento.

La problemática expuesta en este apartado muestra que existe una relación significativa entre la falta de insumos para la investigación y los niveles de denuncia, produciendo bajos niveles de sanción que tienden a relacionarse con la operatividad de las instituciones y la confianza hacia las mismas. Esto genera una dinámica donde a menor denuncia, menor investigación y sanción y, por ende, grados de desconfianza altos, que a su vez disminuyen los niveles de denuncia, mismos que se agravan con la baja capacidad de recibir y procesar quejas y denuncias.

Se puede concluir, entonces, de manera fundamental que entre las causas de la impunidad se encuentran: la insuficiencia de recursos económicos, humanos y materiales de las instituciones de impartición y procuración de justicia, la falta de consolidación de una estrategia sistémica, y las deficiencias de implementación del nuevo sistema de justicia. Los efectos son percibidos por la ciudadanía e identificados en las condiciones estructurales reportadas en las diferentes fuentes consultadas, ya sea en análisis específicos (como la cifra negra de denuncias) o integradores (como los Índices de Estado de Derecho y el Índice Global de Impunidad); son evidentes las debilidades en las instituciones de impartición y procuración de justicia, las condiciones de acceso selectivo a la justicia y la desconfianza que impiden la consolidación de acciones de combate a la impunidad vulneran los derechos de las personas y desincentivan la denuncia de actos contrarios al Estado de Derecho.

Factor 2: Existencia de espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad

El concepto de discrecionalidad está presente en el quehacer de la administración pública, tanto en los procesos de las instituciones, como en el ejercicio habitual del servicio público. La discrecionalidad puede ser entendida como un espacio o ámbito decisional no regulado o parcialmente regulado por el derecho. Generalmente está prevista en una norma habilitante, dejando un espacio vacío que es rellenado por la administración con criterios no necesariamente manifestados por el derecho (Pierry, 1984). En la Política Nacional Anticorrupción la discrecionalidad se define como “el margen de maniobra con el que cuentan instituciones y servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones y funciones a través del uso de criterios de interpretación técnicos en la toma de



Cuando la toma de decisiones públicas se lleva a cabo en ámbitos de carácter reservado donde predomina la opacidad, se podría caer en sesgos políticos e ineficiencia.

decisiones y en la aplicación de normas y regulaciones administrativas”.

En la práctica, cuando la toma de decisiones públicas se lleva a cabo en ámbitos de carácter reservado donde predomina la opacidad, se podría caer en sesgos políticos e ineficiencia. Uno de los aspectos en los que más permea la arbitrariedad es en los procesos de discernimiento, donde las decisiones que se toman deberían responder a las competencias de los funcionarios, a las normas que rigen su actuación y a las capacidades de las instituciones donde se desempeñan.

Sin embargo, existen casos donde aun con la existencia de normatividad que regule su actuación, los servidores públicos son capaces de ignorarla u omitirla para cometer hechos de corrupción. Una de las primeras formas en que se manifiesta este fenómeno de manera perjudicial es cuando grupos de interés, tanto públicos como privados, influyen y determinan el acceso a los cargos públicos y a los de representación popular.

Resulta importante precisar que la discrecionalidad no necesariamente es perjudicial, ésta puede estar regida por principios técnicos que aseguren la toma de decisiones imparciales y justificables, aunque no sean de conocimiento público. La discrecionalidad es efectiva cuando, en principio, las decisiones que se toman responden a las competencias de los funcionarios, a las normas que rigen su actuación y a las capacidades de las instituciones donde se desempeñan, sin embargo, se propicia un ambiente para la arbitrariedad cuando las reglas no son claras y prevalecen la opacidad y la falta de exposición de los resultados del desempeño gubernamental al escrutinio público (Sánchez J, 2007).

El hecho de que existan espacios fuera del ojo público afecta el diseño de políticas públicas, la implementación de programas sociales, la planeación presupuestal, el ejercicio de los recursos públicos y el acceso a servicios, entre otras cosas. También podría llevar a una manera disfuncional y selectiva de ejercer el aparato punitivo del Estado (Red de Rendición de Cuentas, 2013).

Dado que la arbitrariedad puede incrementar cuando las instituciones públicas no se apegan a las normas que las regulan y prolifera cuando no hay transparencia y rendición de cuentas, en esta sección del diagnóstico se presentan las relaciones identificadas en torno a la arbitrariedad, relacionadas con los marcos de actuación, los procesos de planeación y ejercicio del gasto, la distorsión de la discrecionalidad y los efectos en el servicio público y su capacidad para generar bienes públicos que disminuyan las desigualdades en el estado.

En la actualidad, para las organizaciones operan mediante procesos donde la mejora es necesaria existe la necesidad de regular y controlar cada proceso para que se desarrolle de manera eficiente. El control aplicado a partir de manuales de organización y de procedimientos resulta fundamental, ya que éstos representan las guías operativas para el proceso específico o la actividad que se le asigna a un área o a un individuo dentro de la organización.

Los manuales administrativos brindan un marco de actuación para los servi-

dores públicos, ya que contienen las actividades para las cuales están facultados, los requisitos que deben cumplir para ejercer su cargo, así como los pasos que deben seguir para llevar a cabo las funciones sustantivas de los entes y dependencias a los que están adscritos, entre otras. Estos documentos brindan claridad sobre los límites en la actuación de los servidores públicos, lo cual puede ayudar a disminuir la arbitrariedad, pues los espacios de discrecionalidad pueden verse acotados en manuales administrativos claros, detallados y exhaustivos.

Los manuales de organización contienen información sobre la estructura orgánica y funcional de las áreas administrativas, señalan los puestos y cómo se relacionan entre ellos; de igual manera, en ellos se detallan las funciones que corresponden a cada unidad administrativa y deslindan responsabilidades.

Por su parte, los manuales de procedimientos deben contener la serie de pasos necesarios para la ejecución de una función o la prestación de un servicio y tienen por objetivos los siguientes:

- I) Especificar las responsabilidades operativas para la ejecución, control y evaluación de las actividades,
 - II) Asentar las actividades que se han encomendado a cada una de las áreas administrativas de manera ordenada, secuencial y detallada,
 - III) Constituir normas que rijan las acciones de las áreas funcionales mediante procedimientos escritos, para que sean aplicadas de forma adecuada y que no haya lugar a diferentes interpretaciones, y
 - IV) Mejorar la calidad y oportunidad en la ejecución de las actividades de manera que no se preste a interpretaciones o alteraciones arbitrarias. Para el estado de Puebla estos controles administrados se presentan de la siguiente forma.
- En el estado de Puebla, la Secretaría de Administración y Finanzas norma, registra, autoriza y revisa la información correspondiente de las dependencias y entidades de la APE que cuentan con manuales administrativos. Además, de acuerdo con el artículo 34, fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, a la Secretaría de Administración le corresponde “intervenir y asesorar a las demás dependencias en la elaboración de los manuales administrativos”. A este respecto, a continuación, se presenta información acerca de los tipos de manuales administrativos y la cantidad de dependencias y entidades que contaban con estos instrumentos en el 2019.

Tabla 11 *Tipos de Manuales administrativos en la Administración Pública Estatal, 2019*

Manual	Dependencias	Entidades	Instituciones educativas	Fideicomisos con estructura
Organización	9 de 12	25 de 28	29 de 29	1 de 4
Procedimientos	9 de 12	21 de 28	29 de 29	1 de 4
Servicios	2 de 12	2 de 28	4 de 29	1 de 4

▲ Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, 2019.

- Es posible observar que, en 2019, existían instituciones que no contaban con manuales, lo que dificulta la planeación, ejecución y control de actividades y no permite detectar duplicidad de funciones u omisiones en el servicio público. Así mismo, la inexistencia de manuales administrativos registrados y vigentes imposibilita regular las acciones del personal de cada área y evitar que las mismas estén sujetas a diferentes interpretaciones o que sufran alteraciones arbitrarias.
- Así, en aquellas Dependencias y Entidades que contaban con manuales vigentes en el 2019, se identificaron algunas áreas de mejora: incongruencias entre el proyecto de manual de organización y la estructura orgánica registrada y deficiencias en los diagramas de flujo que no reflejan con claridad los procesos. En este sentido, también se ha reconocido la importancia de establecer cierta vigencia para los registros de los manuales de organización, procedimientos y servicios, ya que por lo general las dependencias y entidades no generan la actualización de la normatividad administrativa.
- Por otro lado, con la finalidad de actualizar y adecuar los manuales administrativos (organización, procedimientos y servicios) con la normatividad vigente de la APE, en 2020 la Secretaría de Administración y Finanzas, a través de una guía, propició un proceso de capacitación a 18 dependencias y entidades, 88 asesorías y acciones de revisión de estos documentos, que dieron como primer resultado la autorización y registro de 7 manuales de organización y más de 80 documentos que, al momento de reportarse esta información, aún se encontraban en proceso.
- Cabe destacar que todos los manuales de organización registrados cuentan con perfiles de puestos, en los que se especifican los objetivos, la competencia y las habilidades laborales y técnicas necesarias, así como las de conducta, el nivel de escolaridad y los años de experiencia requeridos. La más reciente actualización de los perfiles y descripciones de puestos de la APE centralizada se inició en 2020, por lo que aún no se cuenta con información que permita determinar si estas actualizaciones han llevado a las mejoras que se esperarían de los manuales administrativos.

Además de los manuales administrativos, otro hecho que incide en la eficiencia de las instituciones públicas y en su capacidad para enfrentar la corrupción, es la integridad pública. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2017): “un sistema de integridad pública eficaz, integral y coherente es fundamental para realzar la integridad y prevenir y frenar la corrupción”. Este sistema implica definir valores comunes con los cuales se identifiquen los servidores públicos, así como la elaboración de normas específicas que tengan aplicación en sus actividades diarias; a ese respecto, los códigos de conducta son instrumentos importantes, aunque no los únicos, para definir y socializar valores de integridad en el sector público como son la imparcialidad, la legalidad, la transparencia, la honestidad y el profesionalismo (OCDE, 2017). En lo que respecta a este punto es necesario puntualizar los siguientes datos.

- Los códigos de conducta reflejan las conductas esperadas por parte de los servidores públicos e incluyen principios éticos que pueden aplicarse en sus labores diarias, su función es orientadora y de control ya que establece restricciones de comportamiento. La utilidad de estos códigos radica en que fomentan los valores y actitudes que se consideran positivas y en que constituyen un criterio para saber si la conducta de los servidores públicos se apega al buen ejercicio de la función pública o no, es decir, permite identificar las conduc-

tas no adecuadas y establece el procedimiento para evitar o erradicar esos comportamientos no deseados (Bautista O, 2017).

No obstante, los códigos de conducta y los códigos de ética como instrumentos para la promoción de valores son sólo una parte de una estrategia para aumentar la integridad en el servicio público, estos deben estar acompañados de controles internos, externos, instrumentos jurídicos, formación y concienciación, entre otros. Su divulgación y comunicación extensa es importante para que no se conviertan en letra muerta, es decir, que no basta con publicarlos, sino que se deben realizar esfuerzos adicionales para que los valores que promueven sean, en efecto, practicados en el ejercicio del servicio público.

- El estudio de la OCDE sobre integridad en México apunta que a los Comités de Ética en las entidades federativas se les ha atribuido un rol sancionador el cual implica atender y dictaminar posibles violaciones al código, no obstante, considera que esas funciones deberían ser exclusivas de las Unidades de Responsabilidades de los órganos internos de control y los Comités de Ética deberían concentrar sus esfuerzos en actividades de prevención. En ese mismo estudio, la OCDE recomienda incluir en el código de ética, valores y normas de conducta para servidores públicos en posibles situaciones de conflicto de intereses, debido a que éstas pueden implicar un mayor riesgo de corrupción, incluso considera que prever el conflicto de interés es “uno de los primeros pasos para salvaguardar la integridad en el sector público y defender el interés público”.
- Otras observaciones realizadas en el mencionado documento de la OCDE, se refieren a la importancia de contar con una guía práctica que ejemplifique cómo se puede dar cumplimiento a los principios y valores contenidos en los códigos de ética; así como la adopción de un enfoque de riesgo, mediante el cual se puedan identificar los puntos vulnerables en los que puede presentarse la corrupción. De acuerdo con Campos (2017), existe una similitud entre las iniciativas emprendidas a nivel internacional para orientar la gestión ética del servicio público, tales como la redefinición de valores, nuevos códigos de conducta, procedimientos de alerta y la obligación de declarar intereses y patrimonios.
- En lo que se refiere a los procedimientos de alerta, se suelen construir reglas y métodos que facilitan la denuncia de las conductas indebidas y que permitan a los integrantes del sector público oponerse o solicitar asesoría cuando se le pida realizar una tarea que considera es improcedente o no ética. Estos procedimientos viables y eficientes para la denuncia son fundamentales en la gestión pública moderna debido a que cuando existen controles excesivos estos obstaculizan la actividad administrativa y generan desigualdades multiplicando los requisitos para revisar la eficacia de las decisiones, aumentando los procedimientos burocráticos y dificultando la adopción de medidas contra la arbitrariedad; “se gasta tanta energía intentando controlar las actividades administrativas que, en la práctica, apenas queda tiempo para hacer el trabajo real” (Fresler J & Kettl D, 1993). Finalmente, este es uno de los retos que implican el diseño de marcos institucionales enfocados en la responsabilidad pública.

En este tenor en el estado de Puebla, de acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno de la administración 2019-2024, se actualizó el marco jurídico en materia de ética e integridad, con la emisión de los siguientes documentos:

- Lineamientos que deberán observar las personas Servidoras Públicas de la APE, para la devolución de regalos, obsequios, prebendas, privilegios y demás beneficios indebidos (publicados el 16 de abril de 2020).
- Código de Ética y las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública (publicado el 17 de abril de 2020).
- Lineamientos Generales para propiciar la integridad del Servidor Público e implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (publicados el 17 de abril de 2020).
- Guía para la Elaboración del Código de Conducta de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal (publicada el 15 de mayo de 2020 y reformada el 26 de mayo de 2020).
- Formato de Carta Compromiso de cumplimiento al Código de Ética y las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública, así como de la Declaración unilateral de confidencialidad y no divulgación de información (publicado el 15 de mayo de 2020).

Además, en el mismo informe, se registra que con el objetivo de fortalecer las capacidades para la coordinación y la implementación de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés en la Administración Pública Estatal se tuvieron los siguientes resultados:

- Se realizó una capacitación en la que participaron 189 servidores públicos, lo que dio como resultado la integración de 35 Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés. Sin embargo, de acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública, las dependencias y entidades que cuentan con un Órgano Interno de Control son 52, por lo que se podría decir que, al corte de 2020, alrededor de 32 por ciento de las dependencias y entidades de la APE no contaban con un Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés.

Este rediseño institucional tiene como fin el fortalecimiento de la integridad pública y prevé la existencia de un Comité de Ética y de Prevención de Conflicto de Interés en cada una de las dependencias y entidades de la APE el cual tiene características que resultan importantes en términos de la disminución de condiciones arbitrarias en el ejercicio del poder público.

- Es un "órgano democráticamente integrado e instalado en cada una de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, que tiene a su cargo el fomento de la ética e integridad en el servicio público y la prevención de Conflicto de Interés a través de acciones de orientación, capacitación y difusión", la integración contempla a todos los niveles jerárquicos de la organización y su composición se renueva de manera escalonada.
- Está vinculado con la Secretaría de la Función Pública mediante la Unidad de Ética, mismas que está formada por las personas titulares de la Dirección de Normas y Procedimientos y la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control.
- Será el encargado de elaborar el Código de Conducta de la Institución, el cual es un instrumento que servirá para establecer de manera precisa como las personas servidoras públicas asumirán el compromiso con la cultura de la integridad.

- Será el encargado de elaborar un programa anual de trabajo, acciones para dar a conocer el Código de Ética, las reglas de integridad y el Código de Conducta, así como los principios y valores públicos que son complementarios al actuar público, los cuales son:
 - Principios: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, economía, disciplina, profesionalismo, objetividad, transparencia, rendición de cuentas, competencia por mérito, eficacia, integridad, equidad.
 - Valores: interés público, respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, cooperación, liderazgo.
- Acerca del control y la vigilancia, establece que estarán a cargo de la Unidad de Ética y los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades.

Como podemos ver, el estado de Puebla ha implementado algunas de las sugerencias realizadas por parte de la OCDE, encaminadas hacia la implementación de un sistema de integridad pública, como la inclusión de la prevención del conflicto de interés en los comités de ética y la difusión y capacitación en materia de ética e integridad. No obstante, aún se cuenta con áreas de oportunidad como son el concentrar los esfuerzos de los comités de ética en actividades de prevención, la emisión de una guía práctica para dar cumplimiento a los principios y valores de los códigos de ética y conducta, la adopción de un enfoque de riesgo y mayor colaboración en las acciones de control interno, así como, el contar con mediciones y resultados públicos de las acciones realizadas por comités de ética en todas las dependencias y entidades de la APE.

Otro aspecto en el que la arbitrariedad puede cobrar altos costos es en la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas, pues las decisiones que no obedecen al interés público o que no se apegan a la legalidad, la ética y la integridad, pueden derivar en deficiencias en la generación y provisión de servicios. Para promover la eficiencia institucional y gubernamental es fundamental contar con estructuras sólidas que promuevan la planeación y regulen los procesos de integración, aprobación y modificación del presupuesto. De igual forma, es indispensable que los mecanismos de vigilancia y control del ejercicio de recursos públicos funcionen correctamente.

Un proceso integral de administración debe vincular el presupuesto con la planeación para asegurar una asignación del gasto congruente con las prioridades del estado y los municipios. Es necesario orientar el presupuesto al logro de los objetivos de los planes de desarrollo y al bienestar colectivo, así como impulsar una administración del presupuesto basada en resultados. Contar con elementos de planeación coadyuva a que los gobiernos sean más efectivos y puedan responder de mejor manera a las demandas ciudadanas. A este respecto, los principales instrumentos de planeación con los que cuentan las administraciones públicas son los planes de desarrollo, así como los planes específicos que se derivan de éstos.

- Con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 y el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, se tiene registro de que, de los 217 municipios del estado de Puebla, 194 contaban con un Plan de Desarrollo Municipal en 2017; mientras que en la medición correspondiente a 2019 fueron 96 municipios los que contaban con este instrumento de planeación.

En cuanto al Plan de Desarrollo Urbano u homólogo, 23 municipios contaban con uno en

2017 y para 2019 se contaba con 12 municipios. Por lo que hace al plan o programa de mejora de servicios públicos, 14 municipios contaban con este instrumento en 2017 y para 2019 sólo 3 municipios lo tenían. Para el caso de los Programas de Desarrollo Económico u homólogos, en 2017 se contaba con 10, mientras que para 2019 se registraron 4. En el 2017 un total de 7 municipios contaban con un plan o programa ambiental y para el 2019 únicamente uno lo tenía. Estas cifras indican que, a pesar de que existe planeación en cuanto al desarrollo como concepto general, algunos temas específicos se quedan fuera de este proceso.

Para promover el ejercicio eficiente de los recursos públicos se requieren programas organizados que establezcan objetivos claros y cuantificables con respecto a su cumplimiento. Cuando el proceso de planeación no es oportuno, puede llevar a una asignación de recursos públicos incongruente con las prioridades establecidas además de un uso ineficiente de los mismos.

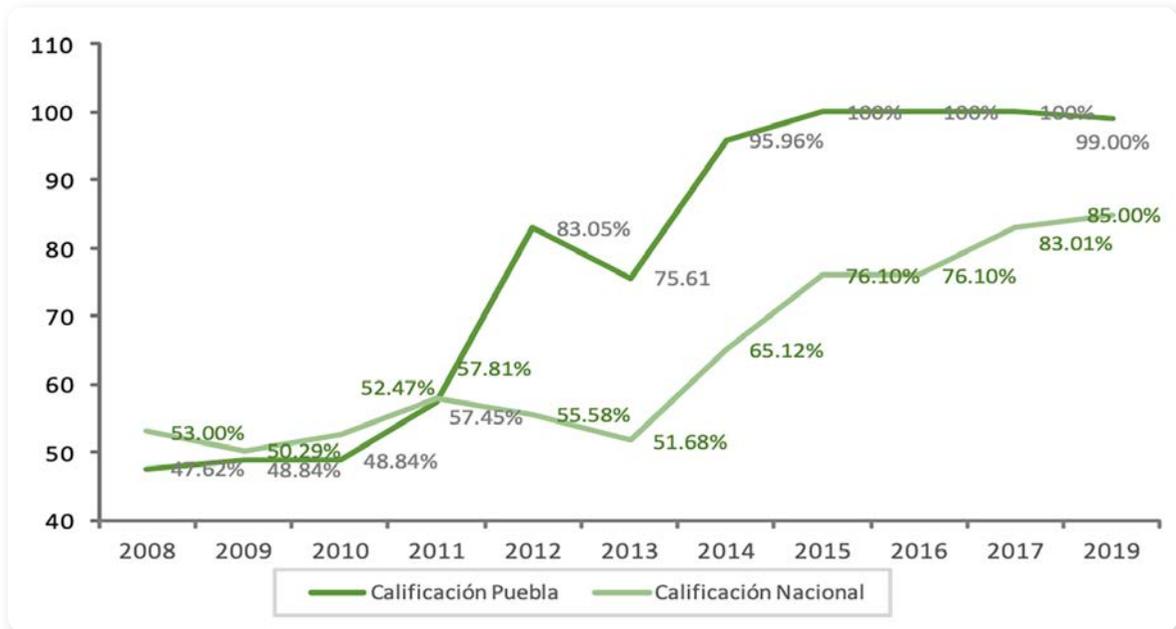
- El Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 indica que las APM del estado de Puebla solicitaron un presupuesto de \$26,750,874,000.00, del cual se autorizaron \$26,034,742,000.00. Sin embargo, los municipios ejercieron un cinco por ciento más de lo autorizado, es decir, \$27,230,370,000.00.

Por su parte, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 indica que las Administraciones Públicas Municipales del estado de Puebla solicitaron un presupuesto de \$9,608,398,739,501.00, del cual se les autorizaron \$18,628,131,900.00 y ejercieron \$19,680,518,189.00, un 6 por ciento más de lo autorizado, lo que podría indicar una mala planeación.

De igual forma, la estructuración del gasto debe ser transparente para que las personas, al ser contribuyentes, tengan acceso a la información correspondiente a la asignación y utilización de los recursos. “La rendición de cuentas y la transparencia en el presupuesto representan, cuando están bien coordinadas, una sinergia que contribuye a mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público” (Ruiz L & Arredondo O, s.f). Al respecto, el Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) es un instrumento desarrollado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), para analizar la calidad de la información presupuestal estatal con base en un catálogo de buenas prácticas y normas de contabilidad gubernamental.

- El Índice tiene el propósito de mejorar la calidad de la información de los presupuestos estatales, con la finalidad de luchar contra la opacidad en el manejo de los recursos públicos. El IIPE considera a las 32 entidades federativas y las evalúa a partir de 116 criterios agrupados en 10 secciones, tales como acceso a las leyes de ingreso y presupuesto, desglose de recursos asignados a las oficinas y dependencias del gobierno, información sobre las condiciones de contratación de la deuda pública, entre otros.
- Con base en estos criterios, el estado de Puebla obtuvo una calificación de 100 por ciento en el año 2017, al igual que otras cinco entidades (Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua y Jalisco) y en los resultados de 2019, obtuvo el 99 por ciento de cumplimiento en transparencia fiscal. En la siguiente gráfica se puede observar el progreso de Puebla a partir del año 2008.

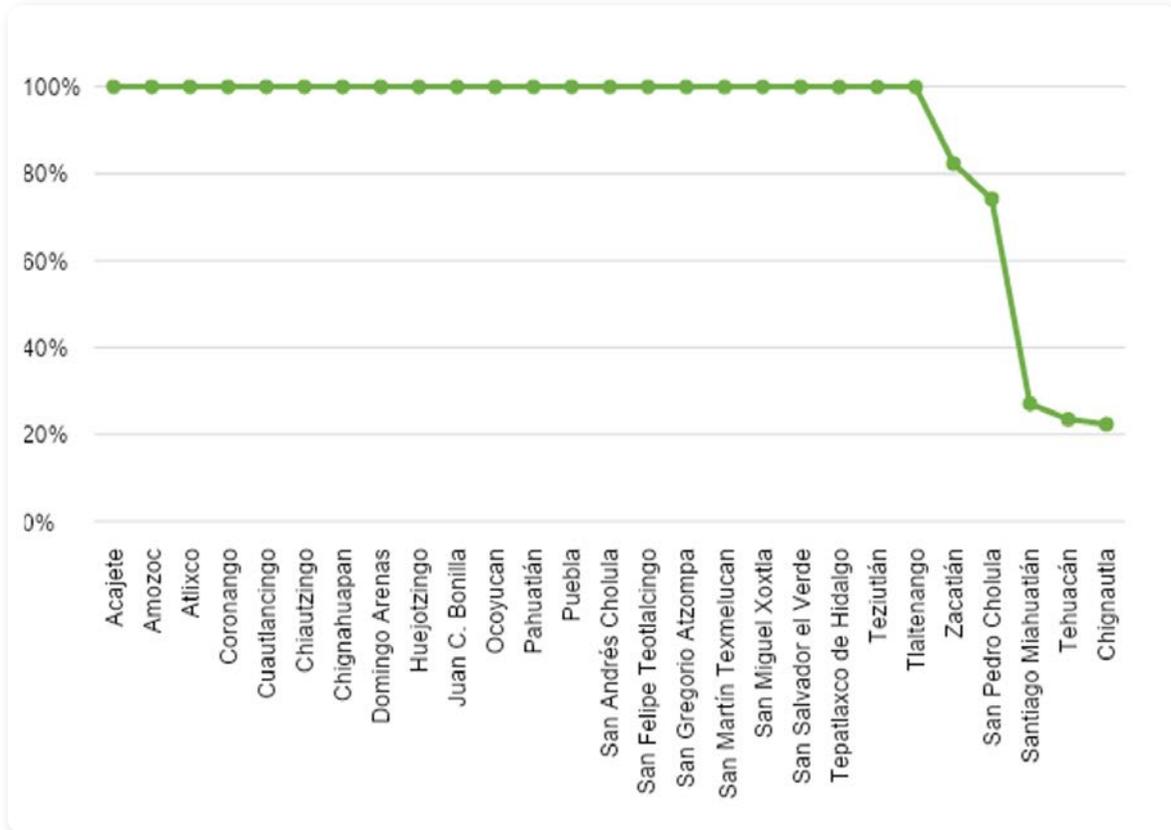
Gráfica 5 Índice de Información Presupuestal Estatal, 2008-2019



▲ Fuente: elaboración propia con base en datos del IMCO, Índice de Información Presupuestal Estatal 2019.

- Como se puede observar en la gráfica, a partir del año 2012, la calificación del estado de Puebla incrementó significativamente, lo que le permitió colocarse por encima de la calificación nacional promedio.
- El IMCO también evalúa la calidad de la información presupuestal de los municipios por medio del Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM), que considera 453 municipios y delegaciones del país. En la siguiente gráfica se puede observar la calificación que obtuvieron los 27 municipios del estado de Puebla que fueron evaluados en 2017, la edición más reciente del Índice. Cabe mencionar que los municipios evaluados en el IIPM son aquellos cuyos egresos promedio de 2009-2013 superaron los 500 millones de pesos, pertenecen a una zona metropolitana y concentran al 5 por ciento de los municipios.

Gráfica 6 Índice de Información Presupuestal Municipal



▲ Fuente: elaboración propia con base en datos del IMCO, Índice de Información Presupuestal Municipal 2017.

De igual forma, en la APE, con base en los Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para Resultados y el Programa Anual de Evaluación, la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Planeación y Finanzas elabora cédulas de recomendaciones que se entregan a cada institución para la integración de sus Programas Presupuestarios del siguiente ejercicio fiscal. En la emisión de recomendaciones se consideran también los hallazgos del Proceso de Monitoreo y Seguimiento de Indicadores de Resultados que se realiza de forma periódica.

- En este sentido, las principales áreas de oportunidad identificadas consisten en el fortalecimiento de la vinculación interinstitucional, que permita utilizar la información generada de las evaluaciones por las diferentes áreas de las dependencias que integran el Sistema de Evaluación para el Desempeño Estatal; el diseño e implementación de mecanismos más eficientes para verificar el cumplimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora y tomar acciones que incentiven la aceptación de los mismos; así como el desarrollo de una plataforma que permita concentrar y consultar la información correspondiente a la evaluación del desempeño de los programas presupuestarios, con el objetivo de fomentar la toma de decisiones informadas que lleve a acciones más eficientes.

Un elemento indispensable a considerar es la reducción de los espacios de discrecionalidad en el ejercicio del gasto. La rendición de cuentas implica informar y justificar las acciones de los servi-

dores públicos en lo que respecta al cumplimiento de sus obligaciones y al manejo de los recursos públicos, en un marco que permita la transparencia y la participación ciudadana. Su alcance depende de la realización de auditorías internas o externas, acciones de fiscalización, evaluación y control del gasto y del resultado de dichas acciones, así como de los ajustes en el diseño de las políticas públicas (Ruiz L & Arredondo O, s.f). De igual forma, supone que el gobierno cuente con esquemas que aseguren el acceso a la información oportuna de manera sencilla, ágil y comprensible para la ciudadanía.

El Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG), es una herramienta desarrollada por el IMCO para medir la calidad de la información sobre el ejercicio de los recursos públicos por parte de las entidades federativas del país. Se enfoca en cómo los gobiernos cumplen, transparentan y ponen a disposición de la ciudadanía el uso que se le da a los recursos públicos, para lo cual ha definido la calidad de la información como el acceso y disponibilidad de la misma al público en general. Ésta debe cumplir con atributos tales como: oportunidad, formato de datos abiertos, detalle, desglose, legibilidad y homologación de conceptos utilizados en las finanzas públicas de los estados.

- El índice evalúa la accesibilidad de documentos oficiales que los gobiernos estatales deben publicar en sus sitios web, así como la armonización de los formatos de dichos documentos al estándar que emite el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). En 2020 el IIEG cambió de nombre a Informe Estatal del Ejercicio del Gasto (IEEG), sin embargo, la metodología aplicada se conservó.

La calificación promedio a nivel nacional en la edición 2020 fue de 78 por ciento, significativamente más alta que la de 2019 que fue de 66.7 por ciento. En esta medición, el estado de Puebla se ha ubicado por encima del promedio nacional desde el año 2015 y desde la edición 2018 ha obtenido el primer lugar, pasando de una calificación de 69.1 por ciento en 2015 a una calificación de 100 por ciento en 2020. En la siguiente gráfica se puede ver la evolución del estado de Puebla en el IIEG (ahora IEEG) desde 2015 hasta 2020.

Gráfica 7 Índice de Información del Ejercicio del Gasto, 2015-2020



▲ Fuente: elaboración propia con datos del IMCO, Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2017, 2018, 2019 y 2020.

- Esta información permite concluir que, en materia de transparencia presupuestal y del ejercicio del gasto, el estado de Puebla se encuentra bien posicionado a nivel nacional. Sin embargo, la realización de auditorías y la fiscalización son de suma importancia para garantizar o, por lo menos fomentar, la utilización eficiente de los recursos públicos, por medio de la identificación de áreas de oportunidad y la responsabilización de los posibles daños al erario público.

Es necesario que los esfuerzos de auditoría y fiscalización vayan acompañados de instituciones robustas que cuenten con la capacidad humana y técnica para examinar la gestión gubernamental de los entes públicos. Los organismos fiscalizadores tienen la responsabilidad de garantizar que las instituciones lleven a cabo un correcto desempeño de la función pública, de acuerdo con el marco normativo aplicable, por lo que están facultados para revisar el ejercicio del gasto de los tres órdenes de gobierno. En el estado de Puebla, las instituciones fiscalizadoras deben realizar auditorías con base en un programa anual el cual incluya todas las entidades obligadas por la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla.

- Dentro del desarrollo de las auditorías, uno de los objetivos principales es identificar potenciales irregularidades y, en su caso, realizar observaciones y requerir la solventación de las mismas, o en su defecto, iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas a los ejecutores del gasto. Al detectar áreas de riesgo o de oportunidad, la Auditoría Superior del Estado de Puebla emite una serie de recomendaciones de desempeño y observaciones financieras con el fin de mejorar la gestión. Las recomendaciones y observaciones que emite la Auditoría giran en torno a dos clasificaciones, las de desempeño (que buscan revisar de manera exhaustiva la concordancia de los planes y programas institucionales de las Entidades Fiscalizadas) y las financieras (que surgen de la detección de irregularidades en el ejercicio del gasto). La siguiente tabla muestra las tendencias de dichas recomendaciones y observaciones en relación con los años 2016, 2017 y 2018.

Tabla 12 Recomendaciones de desempeño y observaciones financieras emitidas, 2016 -2018

Recomendaciones de Desempeño	2016	2017	2018	Observaciones preliminares Financieras	2016	2017	2018
Diseño de los programas presupuestarios	-	14	-	Control interno	5	2	-
Cumplimiento final de los programas presupuestarios	33	-	6	Información financiera/Cuenta Pública	265	111	36
Mecanismos de control interno	9	5	4	Ingresos	41	36	24
Título Quinto de la LGCG ²	2	1	-	Egresos	188	230	273
Perspectiva de género	7	-	2	Obra Pública	27	0	1
Total	51	20	12	Total	526	435	334

² Ley General de Contabilidad Gubernamental, Título Quinto de la Transparencia y Difusión de la Información Financiera, que fortalece la rendición de cuentas y acceso a la información; así como de las sanciones.

◀ Fuente: elaboración propia con base en datos de la Auditoría Superior del Estado, Informe General de la Cuenta Pública del Estado 2016, 2017 y 2018.

Los rubros que registraron mayor incidencia en relación con las recomendaciones de desempeño emitidas se presentan a continuación.

Tabla 13 Procedimientos en los que se emitieron observaciones, 2016, 2017 y 2018

Procedimiento	Porcentaje de observaciones emitidas por rubro		
	2016	2017	2018
Cumplimiento final de los programas presupuestarios	65	70	50
Mecanismos de control interno	17	25	33
Perspectiva de género	14	-	17
Título Quinto de la LGCG	4	5	-

▲ Fuente: elaboración propia con base en datos de la Auditoría Superior del Estado, Informe General de la Cuenta Pública del Estado 2016, 2017 y 2018.

Los riesgos detectados por medio de la fiscalización de la Cuenta Pública del Estado y el porcentaje de observaciones financieras emitidas al respecto se presentan a continuación.

Tabla 14 Riesgos financieros detectados mediante auditorías, 2016, 2017 y 2018

Principales riesgos identificados	Área	Porcentaje de observaciones emitidas por riesgo identificado		
		2016	2017	2018
Información financiera- presupuestal incorrecta o insuficiente	Administrativa	32	48	99.69
Archivos públicos, incompletos o inexistentes	Dirección General y/o Administrativa	66	52	0.31
Vulnerabilidad en las finanzas públicas	Administrativa	1	0.229	N/D
Vulnerabilidad en control interno	Dirección General y/o Administrativa	1	0.459	N/D

▲ Fuente: elaboración propia con base en datos de la Auditoría Superior del Estado, Informe General de la Cuenta Pública del Estado 2016, 2017 y 2018.

- De acuerdo con los datos de los Informes Generales de la Cuenta Pública del Estado de 2016, 2017 y 2018, es posible observar que las recomendaciones de desempeño en 2016 y 2018 se enfocaron en el "Cumplimiento final de los programas presupuestarios", y en 2017 se concentraron en el "Diseño de los programas presupuestarios". Al respecto de las obser-

vaciones preliminares financieras, el rubro de “Información financiera/Cuenta Pública” es el que tuvo una mayor cantidad de observaciones en 2016, mientras que para 2017 y 2018 fue el rubro de “Egresos”. De los procedimientos en los que se emitieron observaciones, en 2016, 2017 y 2018 la mayoría de éstas se concentraron en el “Cumplimiento final de los programas presupuestarios”. En el caso de los riesgos financieros detectados, en 2016 y 2017 el riesgo principal fue “archivos públicos, incompletos o inexistentes”, y para 2018 “Información financiera- presupuestal incorrecta o insuficiente” con un porcentaje de 99.69 por ciento.

Aunado a los procesos de auditoría y fiscalización y como parte del análisis general del proceso presupuestario, se ha detectado la necesidad de generar criterios y procedimientos claros y transparentes, bajo una lógica de planeación que permitan justificar la distribución de los recursos públicos. Al respecto, un área de riesgo identificada a nivel nacional se relaciona con el funcionamiento de los fideicomisos públicos en el país, ya que este tipo de mecanismos funcionan bajo esquemas de alta opacidad y discrecionalidad (SESNA, 2018). Los fideicomisos públicos son herramientas financieras que el Estado articula para impulsar determinados objetivos. Una de las principales áreas de oportunidad de estos mecanismos es el seguimiento del destino de los recursos públicos que detentan.

- Un estudio realizado por Fundar expone que la complejidad técnica de esta figura jurídica ha permitido que los recursos que se ejercen a través de fideicomisos sean utilizados de manera discrecional, con poca transparencia y muy limitada rendición de cuentas, lo que puede provocar desvíos de recursos públicos excesivos.
- En el estado de Puebla, con cifras proporcionadas por la Secretaría de Planeación y Finanzas para el periodo 2017-2020, de 16 fideicomisos reportados únicamente se cuenta con información sobre el presupuesto asignado a 9 de ellos, y ésta se encuentra incompleta (en ninguno de los casos se reporta información para todos los años), de manera que no se cuenta con información precisa sobre los recursos asignados a cada fideicomiso.
- A pesar de que existen obligaciones de transparencia en cuanto a la información relacionada con el desarrollo de los fideicomisos, es muy difícil determinar con exactitud la cantidad de recursos públicos disponibles en estos instrumentos, ya que los montos pueden variar considerablemente. Es importante mencionar que al tratarse de figuras que administran recursos públicos orientados a la consecución de fines de interés público, su ejecución y operación debe apegarse a los principios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Al igual que el resto de las actividades realizadas por el sector público, aparte de la transparencia, un factor importante para mitigar los riesgos que presentan los fideicomisos es la intervención de mecanismos de vigilancia, control y evaluación de éstos.

En otro orden de ideas, los espacios de discrecionalidad y riesgos de acciones de arbitrariedad también se pueden presentar en el ámbito de la planeación y la ejecución de programas públicos. En este sentido, entre las múltiples manifestaciones de la corrupción se deben considerar las acciones con fines de lucro que se realizan durante la ejecución de los programas públicos, desde el reclutamiento hasta el condicionamiento de grupos sociales vulnerables (Paredes A, 2018).

- Los programas públicos presentan altos riesgos de cooptación para fines político-electorales o patrimonialistas al seleccionar a los beneficiarios, al entregar apoyos económicos

de manera directa y al establecer condiciones para los apoyos (Hevia, 2010), ya que estas decisiones pueden tomarse en espacios de discrecionalidad. Por esta razón se requiere de una mejor planeación y coherencia en la integración de la política social estatal, donde se establezcan criterios claros, justificables y homologados para el uso de recursos públicos en los programas sociales con el fin de que su aplicación sea más eficiente.

- El Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES) clasifica a las 32 entidades federativas de mayor a menor nivel de desarrollo de capacidades institucionales para implementar una política social efectiva, abierta y participativa. Utiliza cinco categorías según el nivel de desarrollo de capacidades: nivel óptimo, nivel intermedio, nivel básico, nivel bajo y nivel escaso. Incluye diversas variables y reactivos para medir la planeación presupuestal, la gestión eficiente de programas y acciones de desarrollo social, el monitoreo y evaluación del desarrollo social estatal y el desarrollo social abierto y participación ciudadana.

En 2017, de acuerdo con el IDES, Puebla fue calificado con 59.6, en 2018 con 65.59, en 2019 con 64.97 y en 2020 con 63.96 lo que implica tener un nivel básico y ubicarse en el ranking nacional en la onceava posición. Los resultados más recientes del IDES (2020) permiten identificar las áreas de oportunidad con respecto a los programas y acciones estatales de desarrollo social en el estado, entre las que se encuentran:

- I) La planeación presupuestaria a mediano y largo plazo,
- II) La publicación de reglas de operación (menos del 50 por ciento publicaron sus reglas de operación),
- III) La inclusión de los programas y acciones estatales de desarrollo social y su monto aprobado en el presupuesto de egresos de la entidad (menos del 50 por ciento y su monto están incluidos en el presupuesto de egresos estatal),
- IV) La definición de la población potencialmente beneficiaria a la que orientan sus esfuerzos (entre el 51 y el 79 por ciento cuentan con una),
- V) La cuantificación de la población potencial (menos del 50 por ciento de éstos lo hacen),
- VI) Su inclusión en la estructura programática estatal (menos del 50 por ciento se expresan en la estructura programática estatal),
- VII) La publicación de información relativa al ejercicio de los recursos públicos en su implementación (menos del 50 por ciento reportan información sobre la aplicación de los recursos en su implementación en la cuenta pública estatal u otro instrumento similar),
- VIII) La evaluación del diseño (menos del 50 por ciento han sido evaluados en su diseño),
- IX) La falta de incentivos por resultados para servidores públicos responsables de la implementación de programas y/o acciones estatales de desarrollo social,
- X) La identificación de concurrencia y/o duplicidad con programas y/o acciones federales y/o municipales de desarrollo social (se identifica para menos del 51 por ciento de la oferta programática, xi) si hay programas o acciones federales de desarrollo social orientados a objetivos similares),
- XI) La cuantificación de la población objetivo (menos del 50 por ciento lo hacen).

- Lo anterior proporciona un panorama general sobre la falta de planeación y coherencia en la integración de la política social en el estado de Puebla. El IMCO señala como principales

áreas de mejora, para Puebla, la publicación de evidencia con respecto a prácticas de re-orientación que permitan conocer la opinión de los beneficiarios de los programas de desarrollo social, así como la identificación de duplicidades de programas sociales con los realizados por otros órdenes de gobierno.

Otra de las consecuencias que puede tener la arbitrariedad, se relaciona con el marco institucional, en donde la corrupción puede ser definida como la forma más tradicional de abuso del poder público. Se trata de prácticas continuas por parte de funcionarios y servidores públicos que representan la forma más característica de la corrupción en los gobiernos mediante el uso indebido de su posición para obtener beneficios no previstos en la ley (Hernández S, 2017). Al detectar los ámbitos susceptibles de actos de corrupción, es posible identificar algunas de las condiciones que propician este tipo de prácticas como el abuso de poder, así como la captura de las decisiones y de las instituciones o del Estado.

- La captura del Estado consiste en el ejercicio de influencia abusiva, por parte de élites políticas y económicas, para que las leyes y el gobierno funcionen de acuerdo con sus intereses y en detrimento del interés general de la población. Estas acciones contribuyen a aumentar la brecha de la desigualdad y perjudican la democracia ya que existe un círculo relacional entre desigualdad, captura y democracia (OXFAM International, 2019). La corrupción derivada de la captura o apropiación de las decisiones obstaculiza la satisfacción de las necesidades de la población al priorizar intereses privados.
- México ha logrado democratizar la esfera de lo político en lo que se refiere al acceso a los cargos de elección popular y a la pluralidad de los órganos de gobierno, pero en lo que concierne a la posición e influencia de ciertos grupos de poder, este no ha sido el caso (Casar M, 2009). Dentro de las instituciones políticas, las élites tienden a recurrir a la corrupción como medio de consolidación y demostración de su poder:

Las posiciones de poder dentro del gobierno bien pueden usarse como el vehículo para cumplir con el mandato constitucional o como un arma para abusar de las atribuciones del Estado en beneficio particular o de un grupo determinado. El control de los procesos administrativos, legislativos y judiciales puede generar espacios de discrecionalidad de los que se deriven decisiones administrativas, leyes, contrataciones o sentencias que, pese a estar en el terreno de lo legal y cumplir con las normas, se alejen significativamente del bien común (CIDE, 2018).

- Cabe destacar que, mientras más concentrado está el poder, más capacidad tienen estas élites para generar o moldear las instituciones y la normatividad que las regula para privilegiarse en mayor medida. Los actos de corrupción “institucional” o “política” suelen ocurrir cuando el control de los procesos se concentra en una persona o en un grupo reducido de individuos. De igual forma, la inexistencia de contrapesos suficientes o la deficiencia de éstos, aunada a las limitaciones del control interno y de la fiscalización, así como los altos niveles de impunidad, genera las condiciones ideales para la proliferación de la corrupción.

Cuando se pueden obtener mayores beneficios por medio de acciones corruptas que llevando a cabo un ejercicio honesto de las funciones, y el riesgo que implica ser corrupto es bajo, la corrupción tiende a prevalecer. Esta situación se puede mitigar si se elevan los costos de la corrupción para igualarlos con los beneficios que puede aportar, asegurando el castigo, la recuperación de

activos y la reparación del daño. Sin embargo, esto sólo puede llevarse a cabo una vez que ya se cometió el hecho de corrupción, por lo que también es necesario dedicar esfuerzos en la prevención de estas conductas, agregando factores al proceso de la toma de decisiones de los individuos por medio de la profesionalización de los servidores públicos y la capacitación en materia de ética e integridad.

- Cabe destacar que la gravedad del asunto no sólo radica en el comportamiento de un grupo de servidores públicos que cedieron ante la tentación, sino también de la debilidad institucional que generó los incentivos incorrectos por medio de regulaciones y controles ineficientes o indebidamente aplicados. Es posible afirmar que los incentivos a la corrupción han aumentado, sin embargo, la capacidad del Estado para controlar el problema de la gestión no se ha desarrollado a la par.
- Otro factor relevante que genera incentivos para cometer hechos de corrupción es la existencia de la oportunidad de llevarlos a cabo, ésta se puede relacionar con los espacios de discrecionalidad y/o la baja probabilidad de ser sancionado. Varios estudios indican que la corrupción puede surgir por la deficiencia en el diseño y la aplicación de la ley, “la corrupción requiere que los funcionarios públicos puedan ejercer poder discrecional para capturar las oportunidades de enriquecimiento ilícito. De hecho, incluso una regulación relativamente simple puede ser motivo de corrupción si los funcionarios públicos no son adecuadamente controlados y no se les hace responsables de su accionar” (Soto R, 2003). Así mismo, la concentración del poder en una sola persona genera las condiciones de oportunidad para la toma de decisiones arbitrarias en espacios discrecionales, sin contrapeso alguno. Estas condiciones de oportunidad representan un incentivo para que los servidores públicos en posiciones de poder modifiquen o incumplan las reglas para obtener mayores beneficios, recalcando que el riesgo de ser atrapado es bajo y el castigo en caso de serlo generalmente es mínimo (Argandoña, 2007).

La Administración Pública debe contribuir al interés público por medio de la autoridad que ejerce, la administración de los recursos que lleva a cabo y los servicios que presta a la ciudadanía. Sin embargo, la burocracia se ha estructurado de manera paulatina como un sistema rígido con procesos complejos y tardados que rigen el servicio público. Al respecto, han surgido múltiples debates sobre la factibilidad de las estructuras burocráticas en el funcionamiento de las instituciones públicas debido a que se argumenta que esta forma de organización, en espacios de discrecionalidad, dirige a las autoridades hacia decisiones y acciones inclinadas a beneficios particulares en lugar del interés común (Lima M, 2011). Por esta razón surge la necesidad de mayores y mejores controles que coadyuven a la reducción de la discrecionalidad, y con ello a la prevención de actos arbitrarios.

- Esta observación cobra relevancia si se toma en cuenta que, con referencia al Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020, de los 1 mil 209 delitos por hechos de corrupción que se registraron en las carpetas de investigación en el estado de Puebla, 807 (67 por ciento) fueron por abuso de autoridad (INEGI, 2020), lo que lo convierte en el delito de corrupción que se presenta con mayor frecuencia. También es relevante mencionar que la medición correspondiente a los límites al poder gubernamental del Índice de Estado de Derecho indica que existen áreas de oportunidad en cuanto a la independencia y la capacidad de los organismos de auditoría y fiscalización y demás organismos autónomos para funcionar como un contrapeso eficaz, capaz de fiscalizar la gestión del gobierno estatal y aplicar sanciones en la práctica.

En este apartado Puebla se posicionó por debajo del promedio nacional (.43), con una calificación de 0.38 en la edición 2020-2021, sobre un total de 1, colocándolo en el lugar 29 de 32. Esto indica que los organismos de auditoría y fiscalización del estado de Puebla cuentan con importantes áreas de oportunidad para constituirse como firmes contrapesos y contribuir a acotar o controlar los espacios de discrecionalidad y así reducir la arbitrariedad.

Otro de los problemas identificados es aquel que surge cuando los regímenes y procesos de contratación son opacos, discrecionales y no se guían bajo la lógica de la evaluación y el mérito, ya que existe un riesgo de distorsión de los objetivos del ejercicio de la función pública donde el servidor público se inclina hacia intereses privados. La inexistencia de un Servicio Profesional de Carrera que rijan la función pública acentúa estas irregularidades y permite que la contratación de servidores públicos se lleve a cabo con base en criterios distintos al mérito, situación que incrementa la posibilidad de la toma de decisiones arbitrarias o sustentadas en otros intereses distintos al bien común.

- Actualmente, en la APE no se aplica de manera integral un mecanismo similar al servicio profesional de carrera, y pocas dependencias y entidades cuentan con Servicio Civil de Carrera. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado en 31 de julio de 2019 - la cual abrogó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 11 de febrero de 2011 - considera la implementación del Servicio Civil de Carrera en su artículo 11. El 13 de septiembre de 2018, se implementó el Servicio Civil de Carrera, no obstante, el 16 de octubre del mismo año se emitió el Acuerdo por el que se abroga el Servicio Civil de Carrera, así como los Lineamientos Generales del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Puebla, por lo cual no se cuenta con lineamientos vigentes que regulen los procesos de selección, contratación, permanencia y evaluación de los servidores públicos de manera integral.

La profesionalización y capacitación integral es una medida preventiva para concientizar y sensibilizar a los servidores públicos sobre su responsabilidad con la sociedad y reducir la toma de decisiones arbitrarias, mejorando la eficiencia del ejercicio de la función pública. En este sentido, un factor central para la prevención de la corrupción es la profesionalización del servicio público, aunque, no es el único. La relevancia de este tema recae en el hecho de que, en la medida en que se promueva que los servidores públicos actúen bajo estándares de profesionalismo fundados en la integridad, la probabilidad de que decidan participar activa o pasivamente en hechos de corrupción tenderá a disminuir. En la Administración APE, la institución encargada de coordinar los esfuerzos en materia de profesionalización de los servidores públicos es la Secretaría de Administración.

- El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales permite conocer los elementos de profesionalización con los que cuentan actualmente las instituciones de la administración pública de la entidad, los cuales se presentan a continuación.

Tabla 15 Mecanismos de profesionalización en la Administración Pública Estatal (APE), 2017 - 2019

Elementos de profesionalización del personal	Instituciones de la APE que cuentan con ellos		
	2017	2018	2019
Servicio Civil de Carrera	-	9	-
Reclutamiento, selección e inducción	11	1	12
Diseño y selección de pruebas de ingreso	1	1	12
Diseño curricular	-	-	12
Actualización de perfiles de puesto	11	10	12
Diseño y validación de competencias	11	-	12
Concursos públicos y abiertos para la contratación	11	-	-
Mecanismos de evaluación del desempeño	11	11	12
Programas de capacitación	11	11	12
Evaluación de impacto de la capacitación	-	-	12
Programas de estímulos y recompensas	11	11	12
Separación del servicio	-	10	-
Otros	-	-	-
No se sabe	51	57	58

▲ Notas: 1. Los datos y resultados de los Censos y Encuestas del INEGI, corresponden al año anterior al de su levantamiento por este Instituto (v.gr. Datos del 2016 en Censo 2017 y datos del 2018 en el Censo del 2019).

▲ Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017, 2018 y 2019.

- A partir de los datos reportados en el Censo 2018, es posible observar que únicamente 9 instituciones contaban con Servicio Civil de Carrera, uno tenía diseño y selección de pruebas de ingreso y 10 contemplaban elementos de separación del servicio. Para 2019, se identifica que 12 incrementó en estos rubros, pero no se cuenta aún con Concursos públicos y abiertos para la contratación y ya no se reporta ninguna institución de la APE con Servicio Civil. De igual forma, la información de la tabla anterior indica que hubo un aumento tanto en el número de entidades y dependencias que incorporan elementos de reclutamiento, selección e inducción como en la cantidad de instituciones que contemplan la actualización de los perfiles de puestos.
- Por su parte, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 reporta que únicamente 13 municipios de la entidad cuentan con un área o institución que coordina los esfuerzos en materia de profesionalización de los servidores públicos en las Administraciones Públicas Municipales, mientras que 200 no tienen y 4 no saben si existe tal institución. De igual forma, sólo 15 municipios cuentan con elementos de profesionalización, 199 no los contemplan y 3 desconocen si existen dichos elementos en su municipio. En cuanto a los elementos de profesionalización con los que cuentan los municipios, la información correspondiente se expone a continuación.

Tabla 16 Mecanismos de profesionalización en las Administraciones Públicas Municipales (APM), 2017 y 2019

Elementos de profesionalización del personal	Instituciones de las APM que cuentan con ellos		Porcentaje con respecto al total de instituciones de las APM	
	2017	2019	2017 %	2019 %
Servicio Civil de Carrera	48	49	1.50	1.30
Reclutamiento, selección e inducción	95	88	3	2.33
Diseño y selección de pruebas de ingreso	91	44	2.80	1.17
Diseño curricular	81	73	2.50	1.93
Actualización de perfiles de puesto	72	122	2.20	3.23
Diseño y validación de competencias	107	16	3.30	0.42
Concursos públicos y abiertos para la contratación	51	29	1.60	0.77
Mecanismos de evaluación del desempeño	167	171	5.20	4.53
Programas de capacitación	164	234	5.10	6.20
Evaluación de impacto de la capacitación	62	35	1.90	0.93
Programas de estímulos y recompensas	97	51	3	1.35
Separación del servicio	44	49	1.30	1.30
Otros	9	62	0.30	1.64
No se sabe	60	100	1.90	2.65
No tiene	24	-	0.70	-

▲ Notas: 1. Los datos y resultados de los Censos y Encuestas del INEGI, corresponden al año anterior al de su levantamiento por este Instituto (v.gr. Datos del 2016 en Censo 2017 y datos del 2018 en el Censo del 2019).

▲ Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 y Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019.

- Es posible identificar que, en 2017, los elementos más utilizados en las entidades y dependencias municipales fueron los mecanismos de evaluación del desempeño, seguidos de los programas de capacitación y el diseño y validación de competencias. Sin embargo, las cifras presentadas son poco significativas considerando que existían 3,191 instituciones en las administraciones públicas municipales del estado de Puebla.

Asimismo, los elementos de profesionalización más escasos en los municipios en 2017 fueron el Servicio Civil de Carrera y los Concursos Públicos y Abiertos para la Contratación. En cambio, para 2019, considerando un total de 3,773 instituciones en las APM, se observa que los programas de capacitación son el elemento más utilizado con un incremento del 70 por ciento con respecto al 2017, seguidos de los mecanismos de evaluación del desempeño y la actualización de perfiles de puesto; y los menos utilizados fueron Diseño y validación de competencias y Concursos Públicos y Abiertos para la Contratación. Cabe destacar que, al igual que a nivel estatal, muchas instituciones desconocen si cuentan con elementos de profesionalización, lo que representa un área de oportunidad en materia de difusión de estos temas y de gestión de la información.

- En cuanto a las acciones de capacitación y/o profesionalización en materia de anticorrupción específicamente, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales reportó, en 2017, que los cursos, diplomados, talleres o seminarios que se impartieron en el estado estuvieron enfocados en la cultura de la legalidad, el control interno, los mecanismos de combate a la corrupción y la rendición de cuentas. La información publicada en 2018 y 2019 muestra que los temas de capacitación y profesionalización se centraron únicamente en los mecanismos de combate a la corrupción y en las consecuencias de infringir leyes o normas anticorrupción. Entre 2017 y 2019, la cantidad de servidores públicos capacitados se redujo significativamente (72 por ciento), la siguiente tabla muestra la información correspondiente.

Tabla 17 Acciones de capacitación y profesionalización llevadas a cabo, 2017 - 2019

Tema	Cantidad de acciones de capacitación y/o profesionalizaciones impartidas			Total, de personal de la APE capacitado		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Cultura de la legalidad	2	0	0	1,191	0	0
Control interno	1	0	0	308	0	0
Mecanismos de combate a la corrupción	6	6	8	559	137	483
Auditoría interna	0	0	0	0	0	0
Código de Ética	0	0	0	0	0	0
Consecuencias de infringir Leyes o Normas Anticorrupción	0	1	5	0	139	218
Administración de riesgos	0	0	0	0	0	0
Documentación y control de procedimientos	0	0	0	0	0	0
Mejora continua en los procesos	0	0	0	0	0	0
Rendición de cuentas	1	0	0	10	0	0
Declaración patrimonial	0	0	1	0	0	4
Otro	4	0	0	448	0	0
Total	14	7	14	2,516	276	705

▲ Notas: 1. Los datos y resultados de los Censos y Encuestas del INEGI, corresponden al año anterior al de su levantamiento por este Instituto (v.gr. Datos del 2016 en Censo 2017 y datos del 2018 en el Censo del 2019).

▲ Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017, 2018 y 2019.

- Resulta importante señalar las deficiencias en materia de profesionalización de servidores públicos, donde destacan la falta de capacitación en: auditoría interna, Código de Ética, administración de riesgos, documentación y control de procedimientos, mejora continua de procesos y la declaración patrimonial. Estos temas son esenciales ya que pueden incidir en el correcto ejercicio de las funciones, la gestión de archivos, la cultura de la transparencia y la gestión de riesgos de corrupción, entre otras materias.

- Respecto a las APM de la entidad, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 reportó que solamente 35 de 217 municipios contaban con acciones de capacitación o profesionalización en temas anticorrupción, cifra que en 2017 disminuyó a 34 y para 2019 decreció a 29 acciones. Es necesario comprender que la importancia de este tipo de mecanismos de combate a la corrupción radica en la búsqueda de la preservación y protección del interés público. El estado de Puebla necesita servidores elegidos mediante procedimientos imparciales que aseguren su selección con base en el mérito y que posteriormente se capaciten de forma continua en materia de ética e integridad, con el objetivo de asegurar su compromiso y responsabilidad con la sociedad.

A manera de conclusión, podemos decir que la falta de claridad sobre los procesos institucionales, o sea, las deficiencias en sus marcos de actuación, permite que se lleven a cabo acciones ilegales y deshonestas que van en contra del interés público, pues no se cuenta con mecanismos para alertar sobre riesgos que podrían obstaculizar el logro de los objetivos de las instituciones públicas, ni con una cultura de la integridad que asegure un actuar ético por parte de los servidores públicos.

De igual manera, la falta de contextualización de planes, programas y proyectos, aunado a la insuficiencia de evaluaciones de impacto de estos, redundan en procesos deficientes de planeación y ejercicio del gasto. La discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos es un área de riesgo importante que puede implicar el aprovechamiento de lo público para un beneficio personal. Este mal uso de los recursos crea un panorama de incertidumbre al momento de la distribución. Sin duda este panorama se acentúa cuando los procesos de auditoría y fiscalización no funcionan como contrapesos eficientes para la verificación de la cuenta pública.

Asimismo, los controles deficientes dan origen a la opacidad y la falta de rendición de cuentas lo cual, a su vez, incide en la concentración en la toma de decisiones y en el abuso de los espacios de discrecionalidad. Estas condiciones se manifiestan en un servicio público desacreditado, estructuras débiles y bajos niveles de desempeño institucional; en un acceso inequitativo a los bienes públicos; y en la agudización de la desigualdad. Para lograr un combate efectivo a la corrupción es indispensable fortalecer el servicio público, contar con estructuras administrativas funcionales, integradas por instituciones organizadas, procesos eficientes y servidores públicos capaces y profesionales.

Éstos deben ejercer sus funciones de manera imparcial y transparente, justificando sus decisiones y acciones a partir de reglas claras, es decir, de marcos de actuación eficientes. De igual forma, estas estructuras requieren la implementación apropiada de mecanismos de control y evaluación que permitan vigilar el uso de los recursos públicos y que posibiliten la detección de áreas de oportunidad o de riesgo que puedan ser atendidas con una visión de mejora continua.

Una vez analizado el contexto de la administración pública, y cómo los espacios de discrecionalidad pueden ser desvirtuados por la arbitrariedad, con las consecuencias que ya se explicaron, en el siguiente apartado se expondrán las distorsiones que se presentan en las interacciones que surgen entre gobierno y sociedad en donde también se manifiesta la corrupción de manera importante.

Factor 3: Distorsión del proceso de interacción entre el gobierno y la sociedad

De acuerdo con datos de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) y Datología (periódico Reforma) recabados en marzo de 2020, aproximadamente 7 de cada 10 mexicanos (67 por ciento) cree que se dan más actos de corrupción en el sector público que en cualquier otro sector, y la mayoría afirma que la gran corrupción, la corrupción de gobernantes y políticos, les afecta mucho o algo en sus interacciones con el gobierno, esto es, en los trámites que participan (75 por ciento), los servicios públicos que reciben (83 por ciento) y la protección de su familia (84 por ciento); identificar las causas y los efectos principales de esta relación distorsionada entre la sociedad y el gobierno es el objetivo de la presente sección del diagnóstico de la corrupción en Puebla.

Prevenir y combatir la corrupción requiere de acciones basadas en la evidencia, ejercicios que permitan identificar patrones, riesgos y características de su alcance y naturaleza, no obstante, su condición colusoria e ilícita tiende al ocultamiento de sus participantes (Del Castillo, 2003) indica que se pueden distinguir cuatro tipos de corrupción: la política, en el nivel de la creación de normas y de políticas públicas; la burocrática, o sea el sector público que aplica las normas e implementa las políticas; la funcional, percibida como una “ayuda” a la movilidad de las estructuras de gobierno; y la disfuncional, que obstaculiza y vulnera la gestión de los recursos públicos y la impartición de justicia.

Los estudios de Rose-Ackerman (1999) nos permiten identificar los beneficios de analizar el fenómeno de la corrupción a partir de las interacciones público/privadas, pues esto ayuda a caracterizar cómo la gran corrupción se acerca a la pequeña corrupción en el contexto de diferentes tipos de relaciones entre el sector público y la sociedad. Considerando el trabajo de esta autora, la gran corrupción involucra a un número reducido de participantes poderosos y grandes sumas de dinero que permiten el abuso de poder de manera sistémica; las contrataciones públicas, las estrategias de privatización de servicios públicos y las concesiones son el primer objetivo, pero también buscan la modificación de la legalidad a modo, sobornando a los legisladores para que aprueben leyes que les sean favorables y a los ejecutores de políticas para que las regulaciones sean parciales.

En lo que respecta a la pequeña corrupción, afirma que es más fácil de observar y experimentar para los ciudadanos comunes quienes pagan para evitar multas por exceso de velocidad, evadir impuestos u obtener acceso a servicios públicos, en esta pequeña corrupción la visión patrimonialista de la administración pública, las ofertas de trabajo del gobierno y los contratos de adquisiciones de rutina pueden favorecer a familiares y amigos sin mediar ningún mérito. Los elementos que presentan Castillo (2003) y Rose-Ackerman (1999) son relevantes, toda vez que se sustentan en evidencia empírica y permiten lograr un acercamiento al fenómeno de la corrupción en lo que respecta a las



Prevenir y combatir la corrupción requiere de acciones basadas en la evidencia, ejercicios que permitan identificar patrones, riesgos y características de su alcance y naturaleza, no obstante, su condición colusoria e ilícita tiende al ocultamiento de sus participantes.

interacciones entre la sociedad y el gobierno, que servirá como guía para el desarrollo del presente apartado; las relaciones entre estos postulados se pueden resumir en la siguiente ilustración.

Figura 8 *Tipos y niveles de la corrupción en la interacción sociedad y gobierno*

	Gran Corrupción	Pequeña Corrupción
Corrupción Política <hr/> Corrupción Burocrática	Actores <ul style="list-style-type: none"> • Sector Público • Grupos de poder • Empresas <hr/> Interacciones <ul style="list-style-type: none"> • Contrataciones públicas • Privatizaciones • Concesiones 	Consecuencias <ul style="list-style-type: none"> • Pérdidas Económicas • Distorsiones del mercado • Pérdida de competitividad • Servicios públicos deficientes y bienes públicos vulnerados
Corrupción Funcional <hr/> Corrupción Disfuncional	Consecuencias <ul style="list-style-type: none"> • Normalización de la corrupción y justificación de la ilegalidad • Pérdida de confianza • Percepción de ineficacia • Desafección ciudadana 	Actores <ul style="list-style-type: none"> • Sector Público • Empresas • Personas <hr/> Interacciones <ul style="list-style-type: none"> • Reclutamiento al servicio público • Programas Sociales • Servicios Públicos • Trámites

▲ Fuente: elaboración propia a partir de Castillo y Rose-Ackerman.

Para contextualizar la corrupción que ocurre en el ámbito político y burocrático, consideremos en primera instancia la competitividad y la competencia como una consecuencia de la intervención balanceada del gobierno en la economía, que incluye acciones que garantizan la estabilidad social y el desarrollo de infraestructura pero, también, la generación de estrategias que estimulan la innovación y fomentan una sana rivalidad basada en altos estándares de calidad para los productos y servicios locales.

En este sentido, el Índice de Competitividad Estatal (ICE) 2021 del Instituto Mexicano para la Competitividad “mide la capacidad de los estados para generar, atraer y retener talento e inversión que detonen la productividad y el bienestar de sus habitantes”. Para esta medición Puebla obtuvo una calificación de 41.03 lo cual lo ubica en el lugar número 23 de los 32 estados del país. De manera general puede concluirse que, no obstante, el gobierno estatal hizo inversiones muy importantes en la ciudad capital, lo cual le ha permitido atraer importantes inversiones y crecer, se identifica como punto débil la pertinencia de las obras, el costo y la transparencia en la asignación de las mismas.

En el contexto de la competencia existe una contribución para combatir la corrupción, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) en su “*Agenda de Competencia para un ejercicio ínte-*

gro en las Contrataciones Públicas” argumenta que las contrataciones públicas³ tienen por objetivo proveer al Estado de los mejores medios para alcanzar el bien público, esto independientemente de si se trata de pequeñas compras o de los grandes proyectos de infraestructura, siempre y cuando los recursos públicos aseguren la provisión de bienes y servicios públicos de la mayor calidad posible al mejor costo. Sin embargo, cuando se presentan problemas de competencia como consecuencia de la corrupción entre particulares y servidores públicos, existen efectos posteriores (y permanentes) en la dinámica competitiva de los mercados:

- Cuando desde el sector público se favorece a ciertos participantes en las contrataciones, o se les otorga ventajas indebidas a partir de información privilegiada, las empresas beneficiarias tienen ganancias que constituyen una distorsión en el mercado ligada a precios artificialmente altos, lo cual facilita el pago de más sobornos a cambio de seguir siendo favorecido en los procesos de contratación pública, generando un círculo vicioso entre corrupción y falta de competencia. En esta trama, un funcionario público decanta las contrataciones de manera arbitraria y/o facilita acuerdos colusorios en favor de ciertos participantes del mercado, quienes ganan por razones ajenas a la eficiencia de la empresa o la calidad de los bienes o servicios producidos. Este círculo vicioso fomenta la ilegalidad, quebranta la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), limita la concurrencia y agrava la falta de competencia.
- Si la innovación, eficiencia y calidad no son las características del crecimiento económico de una empresa, sino su capacidad para ganar contratos por medio de actos de corrupción en el mercado local, en principio existen pocos incentivos para participar en las acciones del gobierno, es decir, se afecta la concurrencia y, adicionalmente, los competidores pueden dejar de participar en el mercado a pesar de tener mejores condiciones de precio, calidad y eficiencia. Además, los competidores no pueden asegurar su permanencia en el mercado a pesar de que su desempeño se base en mejores condiciones de precio, calidad y eficiencia. En un contexto de este tipo, una empresa que adquiere dominancia mediante la corrupción distorsiona el mercado, puede llegar a controlar los precios, los costos del trabajo e influenciar de manera negativa a los proveedores.
- Con estas consideraciones de la COFECE, se puede decir que las contrataciones públicas que restringen pagos a precios excesivos bloquean el favoritismo, el tráfico de influencias y previenen las ganancias ilícitas obtenidas mediante relaciones de complicidad de aquellos que se presentan a competir y el sector público, no solo potencian el presupuesto público, sino que mejoran la competencia y la competitividad lo cual incide de manera positiva en el bienestar de toda la sociedad.
- En la *“Miscelánea de obstáculos regulatorios a la competencia, análisis de la normativa estatal”*, la COFECE, identificó las características anticompetitivas en la regulación y la legislación estatal para la contratación pública y otras cuatro actividades económicas. Al respecto, la COFECE señaló varios obstáculos a la competencia recurrentes en la normativa estatal de adquisiciones de todo el país tales como: márgenes de preferencia a proveedores locales para la adjudicación de contratos; la figura de licitación pública estatal con diferencias a

3 Por contrataciones públicas para este diagnóstico se entienden las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México,

la legislación federal en sus requisitos; la inexistencia de una obligación para realizar un análisis de mercado previo al procedimiento de contratación; y la posibilidad de modificar las convocatorias cinco días hábiles previos a la presentación de propuestas.

- Sobre los riesgos de corrupción en contrataciones públicas de acuerdo con este estudio, se identificaron los siguientes:
 - Riesgos de colusión. Este hecho puede ocurrir desde las investigaciones de mercado, cuando los competidores se ponen de acuerdo para manipular las cotizaciones y los precios de referencia. En los métodos de contratación diferentes a la licitación pública, la COFECE identificó que las invitaciones a cuando menos tres personas se utilizan para disfrazar adjudicaciones directas, ello indica que, aunque este tipo de métodos están contemplados en la norma para lograr eficiencia administrativa, podrían derivar en abusos. Adicionalmente señala que cuando el ganador de una licitación subcontrata a una empresa perdedora podría hacerlo como pago por un acuerdo derivado de colusión por lo que sugiere que el sector público esté atento a la subcontratación.
 - Riesgos de abuso de autoridad o uso ilícito de funciones, pues a partir del diseño de las licitaciones se identifica que es posible establecer requisitos para favorecer a un participante y que no se determinan formas de evaluación y adjudicación objetivas y transparentes, en este sentido el mecanismo de evaluación por puntos o porcentajes implica subjetividad de quien fija los criterios y las ponderaciones y los evalúa.

Para el caso de Puebla, derivado de este mismo estudio, se presentan los obstáculos identificados por el estudio de la COFECE en comparación con la normatividad en materia de obra pública en el estado de Puebla:

- Un primer problema que se puede identificar, dentro de las etapas de contratación, es la falta de un diagnóstico independiente. La Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla (LOPEP), no establece la obligatoriedad de realizar estudios de mercado previo a la contratación de obra pública, sin embargo, para adquisiciones es un requisito indispensable. Al respecto, el estudio desarrollado por COFECE argumenta que la información generada a partir de un diagnóstico puede ser información proporcionada por la entidad convocante a todos los interesados, a efecto de fomentar su participación y permitirles la elaboración de propuestas solventes, así como establecer la obligatoriedad de la autoridad convocante de realizar un estudio de mercado previo al diseño de cualquier procedimiento de contratación, considerando casos de excepción válidos (por ejemplo, montos pequeños de contratación). Es esencial que en la primera etapa se cuente con un diagnóstico de las necesidades de interés público en materia de infraestructura, de no ser así, no habrá una priorización de recursos oportuna.
- Otra área de riesgo surge cuando existe la posibilidad de modificar las convocatorias para las licitaciones unos días antes de la presentación de los proyectos. En este sentido, por ejemplo, la LOPEP, en el artículo 31, advierte que entre la publicación de la convocatoria para la licitación y la de presentación y apertura de proposiciones, deberá transcurrir un lapso de cuando menos diez días hábiles, no obstante, contiene la especificación de que las modificaciones se pueden realizar siempre y cuando no tengan por objeto limitar el número

ro de participantes y siempre y cuando existan razones justificadas, y en el Artículo 32 plantea la posibilidad de cambiar los plazos u otros aspectos establecidos en las convocatorias hasta cuatro días hábiles previos al acto de presentación y apertura de proposiciones.

Estas modificaciones pueden quedar sujetas a los criterios de la institución y limitar la competencia, aunque el objetivo no sea este. En la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal, el artículo 81 establece que: el convocante, siempre que exista causa justificada, podrá modificar los plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria o en las bases de licitación, a partir de la fecha en que sea publicada la convocatoria y hasta el tercer día hábil previo al acto de presentación y apertura de propuestas, así como ampliar los plazos de entrega o negociar a la baja los precios contenidos en las propuestas de los licitantes. “Estos cambios pueden tener un efecto negativo sobre la competencia si no se realizan en un lapso de tiempo razonable previo a la presentación y apertura de proposiciones, ya que esta circunstancia podría impedir a los proveedores realizar las adecuaciones necesarias a tiempo”.

- También existen riesgos a considerar respecto a los ajustes presupuestales en la implementación del contrato, pues se debe considerar marcos normativos que regulen o especifiquen la cantidad a la que pueda ascender la modificación, tratando de establecer precios unitarios o mixtos de acuerdo con una línea base, para evitar costos excesivos o determinados de manera arbitraria.

En la etapa de post-contratación, el estudio destaca que los contratos de obra pública se modifican en forma sustancial durante su ejecución, sin que exista una adecuada rendición de cuentas sobre dichos cambios. Para el caso de Puebla, la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla especifica la regulación de este riesgo en el aspecto de la modificación de costos en contrataciones a precios unitarios o mixtos de conformidad con el artículo 30 fracción XX, el cual establece condiciones de autorización y criterios mínimos para realizar este tipo de ajustes.

En el estado, los contratos de obra pública y de servicios relacionados, por regla general, se deben adjudicar a través de licitaciones públicas y mediante convocatorias, con la finalidad de generar una competencia justa y solvente. Sin embargo, hay casos excepcionales a través de los procedimientos de invitación a cuando menos cinco personas, tres personas o de adjudicación directa, referenciados en el artículo 43; es destacable que cuando se presenta una adjudicación directa en Puebla, el titular de la dependencia o entidad, deberá informar a la Contraloría previamente a la contratación.

- Son necesarias medidas preventivas para evitar la simulación, en la cual se utilizan procedimientos de invitación a tres o a cinco para encubrir adjudicaciones directas cuando las propuestas no han cumplido las expectativas, o existan otras razones para descartarlas. En este sentido, es necesario implementar una política sobre conflictos de interés y establecer mecanismos de prevención, detección, investigación y sanción de actos de colusión, así como fortalecer el monitoreo y evaluación de la obra pública para verificar la pertinencia de su ejecución, incluso con parámetros como el Estándar Internacional de Contrataciones Abiertas. De esta manera se podrá complementar la normatividad en la materia, con un enfoque de gestión de riesgos y mejora continua.

- Entre las limitantes de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla, también destaca que no prevé un Medio Alternativo de Solución de Controversias (MASC) en caso de incumplimiento de los términos y condiciones pactadas en los contratos. De igual forma, la Ley solo es aplicable a las dependencias y entidades de la APE y APM, por lo que sus disposiciones no regulan la actividad de los Poderes Legislativo y Judicial, ni la propia de los órganos constitucionalmente autónomos. Por lo tanto, estos entes públicos no están legalmente obligados a apegarse a las disposiciones en materia de obra pública.

En otro orden de ideas, Puebla tiene mecanismos para la verificación de la eficacia en términos de obra pública que permiten contextualizar la identificación de distorsiones en la interacción entre la sociedad y el sector público en esta materia:

- Existen mecanismos para verificar el cumplimiento de los procedimientos de contratación. Por medio del sistema de Administradores y Operadores, durante 2017-2018 se registraron 15,130 procedimientos de contratación, de los cuales 142 estaban incompletos, lo que representa el 1 por ciento de los expedientes registrados; para los ejercicios 2019 y 2020, se han registrado 15,797 procedimientos de contratación, de los cuales 481 están incompletos, lo que representa el 3 por ciento de los expedientes registrados.
- Los resultados de la revisión de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública estatal para realizar el llenado de la Cédula de Revisión del Sistema CompraNet, permiten identificar las áreas de oportunidad en materia de los contratos. En general, éstas se relacionan con el hecho de que las unidades compradoras no registran de manera completa la información asociada a la fuente de financiamiento cuando se realiza la configuración y activación de los datos relevantes de los contratos.

De igual forma, existen procedimientos con estatus de adjudicado que no cuentan con contrato creado y/o activado, así como expedientes vacíos que no incorporan al menos un elemento electrónico asociado. Se reportaron contratos sin proveedor registrado en el sistema, inconsistencias en la secuencia de fechas de los expedientes y de los contratos y errores en el reporte de contratos derivados de alguna estrategia de contratación. Así mismo, se señaló la existencia de procedimientos de contratación que no fueron difundidos por medio de anuncios públicos en el sistema, contratos con importes atípicos e inconsistencias al comparar el importe total con el importe de las partidas reportadas en el contrato.

- Por su parte, la Bitácora Electrónica y Seguimiento a Obra Pública (BESOP) constituye el medio de comunicación entre las partes de un contrato de obra pública o de servicios relacionados con la misma, en donde se registran los asuntos y eventos más importantes que surgen durante la ejecución de los trabajos. El uso de la Bitácora es obligatorio en cada uno de los contratos de obras y servicios que celebren las dependencias y entidades de la APE y los municipios del estado de Puebla, cuando se utilicen recursos federales.
- De manera similar a los procesos de licitación de obra pública o adquisiciones, los acuerdos de Asociaciones Público-Privadas (APP) son particularmente vulnerables a la corrupción por la complejidad que representa su estructura, sobre todo en la etapa de diseño. Los proyectos de APP son contratos de concesión por los cuales el proveedor (generalmente

un consorcio de empresas) asume la responsabilidad para la construcción y gestión de infraestructura pública a largo plazo. Las APP son ampliamente utilizadas en sectores como transporte, energía, agua, informática, cárceles, gestión de residuos, escuelas, hospitales y otros. Resultan sumamente atractivas para los responsables políticos debido a que abren la posibilidad de incorporar financiamiento privado en proyectos públicos, sin embargo, también representan un ámbito susceptible de riesgos de corrupción.

- Las prácticas de corrupción en las APP pueden surgir en distintas etapas del proceso de los acuerdos: planificación, licitación, contratación o ejecución. La corrupción en la etapa de contratación es posiblemente la manifestación más sutil y más difícil de detectar. De igual forma, los procesos de renegociación de los términos contractuales abren la puerta a acuerdos tendientes a favorecer intereses privados, cabe destacar que estos procesos están fuera de la vista pública porque se producen en la etapa post-licitación. Al respecto existe evidencia de que la corrupción puede explicar el uso generalizado de renegociaciones post-contractuales en la región de América Latina (Iossa & Martimort, 2014).
- Los contratos de este tipo de asociaciones generalmente se mantienen confidenciales y existe poca transparencia sobre las contingencias que pueden implicar compensaciones monetarias al contratista, o incluso sobre las cantidades pagadas y por pagar. Estos espacios de discrecionalidad se pueden convertir en áreas de riesgo donde algún servidor público puede abusar de esa opacidad para obtener favores personales, sobornos y otros beneficios.
- En este sentido, no hay gran disponibilidad de información sobre la utilización de APP como medio de financiamiento de proyectos en el estado de Puebla, pero la página de internet “Proyectos México”, que se dedica a presentar los proyectos públicos en los que agentes privados pueden invertir, indica que existen 5 proyectos de Asociaciones Público-Privadas en el estado de Puebla. De éstos, 4 son referentes a electricidad y 1 a hidrocarburos. En esta página se puede encontrar el sector, la inversión, el tipo de contrato, la etapa del mismo y la información general sobre las convocatorias, no obstante, no incluye las especificaciones contractuales ni el proceso de selección del contratista, que resultan relevantes para el seguimiento y evaluación de estas asociaciones.

Dentro del ámbito internacional, las mejores prácticas tienen como objetivo asegurar que el Estado ejerza su presupuesto con base en los principios constitucionales que rigen el gasto público a partir de un sistema de contrataciones moderno y dinámico. Para lograr este objetivo, es necesario contar con una legislación integral en la materia y mitigar las deficiencias en los ordenamientos legales que abren la posibilidad a prácticas de corrupción. En este contexto, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha planteado una serie de prácticas que pueden mejorar los sistemas de contrataciones, las cuales se presentan a continuación:

- Planeación y estudios de mercado;
- Transparencia y sistemas de información;
- Esquema de incentivos para servidores públicos;
- Condiciones de competencia;

- Contención de la colusión; y
- Vigilancia e integridad.

Comúnmente, la corrupción tiende a manifestarse de manera continua a través de las experiencias cotidianas que tienen los distintos sectores de la sociedad con las instituciones públicas. En lo que respecta a la corrupción en los trámites y servicios según datos del INEGI para el año 2019, el monto total por actos de corrupción que experimentaron las personas al realizar pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades, ascendió a 12 mil 770 millones de pesos, lo que representó 3 mil 822 pesos promedio por persona afectada a nivel nacional y 5 mil 300 pesos para Puebla. A precios constantes⁴, entre 2017 y 2019 el costo del soborno en la población aumentó 63.1% al pasar de 7 mil 218 millones en 2017 a 11 mil 775 millones en 2019.

- De acuerdo con el reporte de: “Estadísticas a propósito del día internacional contra la corrupción” realizado en 2020 por el INEGI como resultado del análisis de la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental (ENCRIGE) 2016:

Las empresas gastaron alrededor de 1 mil 612 millones de pesos en actos de corrupción; si tomamos como referencia este dato, se estima que en 2017 los costos totales de los actos de corrupción tanto para empresas como para personas fue alrededor de 9 mil millones de pesos, lo que representó 0.04% del Producto Interno Bruto, monto mayor al presupuesto asignado al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) en ese mismo año, o equiparable a lo que los hogares mexicanos gastaron en medicamentos sin receta y material de curación en 2018.

- Con referencia a este mismo documento, el trámite con mayor prevalencia de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública y el costo que representó es de 2 mil 244 millones de pesos para 2019, lo que significó un gasto promedio de 1 mil 294 pesos por cada víctima.

Para el caso del soborno, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en su artículo 15 establece dos elementos constitutivos del soborno:

- a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;
- b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

Con estos elementos es posible determinar que existen espacios en los que se presenta el soborno como un elemento distorsionador en los trámites:

⁴ Nota del INEGI: El costo de la corrupción se deflactó usando el Índice de precios implícitos, tomando como base el año 2017=100. INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto Trimestral. Año Base 2013. Serie del primer trimestre de 1993 al segundo trimestre de 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/pib/2013/default.html#Tabulados> (Fecha de consulta: 15 de octubre de 2020).



Figura 9 El soborno como distorsionador de trámites

	Solicitud	Distorsión	Aceptación	Distorsión
Pago	El funcionario solicita y empresa o persona paga	Si	La persona o empresa paga y el funcionario acepta	Si
Sin pago	El funcionario solicita y empresa o persona no paga	Si	No hay pago de soborno y no hay solicitud del funcionario	No

▲ Fuente: elaboración propia con información de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Esto significa que, cuando las interacciones entre el gobierno y la sociedad se distorsionan, no es posible el desarrollo sostenible, existen pérdidas económicas, disminuyen los niveles de inversión y se generan distorsiones del mercado, cada tipo de interacción tiene sus peculiaridades, sin embargo, las fuentes se identifican principalmente en las condiciones de abuso de poder discutidas anteriormente como consecuencia de la arbitrariedad, la falta de una cultura de la legalidad en la relación sociedad-gobierno y las barreras en los trámites asociadas a las asimetrías en la información y la regulación excesiva.

- Según el Barómetro Global de Corrupción (BGC) elaborado por Transparencia internacional, el 34 por ciento de los encuestados reconoció haber tenido que pagar un soborno para acceder a trámites y servicios en México, lo que convierte a nuestro país en el segundo de América Latina y el Caribe, mientras que en países similares al nuestro como Brasil, Argentina, Chile o El Salvador prácticamente uno de cada 10 encuestados refirió recurrir a esta práctica.

Para la medición de 2019, el 44 por ciento de las y los encuestados consideraron que la corrupción en México había aumentado durante el último año y el Porcentaje de personas que piensan que la corrupción en el Gobierno es un problema grave fue de 90 por ciento. Los servicios públicos en los que un mayor porcentaje de mexicanos reporta haber pagado un soborno se relacionan con la policía (52 por ciento), el acceso a la justicia (35 por ciento) y con la provisión de servicios públicos básicos (30 por ciento).

- Para el caso de Puebla, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, elaborado por Transparencia Mexicana, registra la corrupción en 35 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por empresas particulares, utiliza una escala que va de 0 a 100 donde a menor valor, menor es la corrupción. Para la última medición realizada (2010), el puntaje de Puebla fue de 7.6, posicionando al estado, junto con Guanajuato y Chiapas, en el lugar número 15 a nivel nacional. De acuerdo con la medición una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de 165 pesos, cuando en 2007 el promedio fue de 138 pesos. El Índice determina que los puntos de contacto con autoridades de seguridad pública y de impartición de justicia, las aduanas, los trámites relacionados con la propiedad o vehículos y el acceso a servicios básicos como el agua y la recolección de basura son aquellos con mayor incidencia de corrupción a nivel nacional.

Es posible identificar que las interacciones entre el gobierno y la ciudadanía ocurren principalmente en tres áreas: la realización de trámites, la solicitud de servicios y el acceso a programas sociales. Estas interacciones implican un contacto directo de los ciudadanos con los servidores y las insti-

tuciones encargadas de la realización de actos de autoridad o de la provisión de servicios públicos. El hecho de que este tipo de contacto sea sumamente frecuente incrementa la posibilidad de ocurrencia de hechos de corrupción, que principalmente consisten en pagos extraordinarios para evitar barreras al trámite o acceder a un servicio o programa.

- En lo que respecta a los trámites y servicios que llevan a cabo los ciudadanos a nivel estatal, datos de la ENCIG nos presentan la condición en la que ocurren en Puebla. A continuación, se presenta una tabla donde se señalan los trámites, pagos y solicitudes de servicios realizados, según el lugar al que se acudió o el medio por el cual se realizaron.

Tabla 18 Trámites realizados personalmente y medio por el cual se realizaron, 2015, 2017 y 2019

Año	Trámites realizados personalmente	Instalaciones de gobierno %	Banco, supermercado, tiendas o farmacias %	Líneas de atención telefónica %	Internet %	Cajero automático o kiosco inteligente %
2015	10,302,857	60.90	12.90	2.90	1.80	20.60
2017	8,513,742	45.50	16.80	1.50	2.30	31.10
2019	11,586,768	61.35	12.95	4.15	5.35	14.7

▲ Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, 2017 y 2019. Notas: 1. Los datos y resultados de los Censos y Encuestas del INEGI, corresponden al año anterior al de su levantamiento por este Instituto (v.g. Datos del 2016 en Censo 2017 y datos del 2018 en el Censo del 2019).

- La ENCIG indica que en comparación con los datos reportados para 2019, se observa un incremento en la cantidad de trámites que se realizan personalmente ante alguna institución pública. A la par, se observa que el 61.35 por ciento de los trámites se efectúan en instalaciones gubernamentales. Esto a pesar de que los trámites realizados por medio de internet y los trámites vía telefónica se incrementaron en el periodo 2015-2019, de 1.80 a 5.3, y de 2.90 a 4.15 por ciento, respectivamente.

Es posible concluir que la cantidad de trámites y servicios para los que la población debe acudir a las oficinas de gobierno sigue siendo alta. Así mismo, es importante tomar en consideración la satisfacción del ciudadano con el tiempo y el trato al realizar un trámite, ya que son una determinante en cuanto a la eficiencia de los procesos.

- De acuerdo con la ENCIG 2019, en Puebla cada persona realizó 8.1 trámites en 2019, en 61.3% de los pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos los usuarios acudieron a instalaciones de gobierno para realizarlos, mientras que, 14.7% acudió a un cajero automático o kiosco inteligente, y en 4.2 por ciento utilizaron líneas de atención telefónica para este fin, En Puebla, 36.3 por ciento de la población mayor de 18 años tuvo al menos una interacción con el gobierno a través de internet. 19.8 por ciento llenó y envió algún formato en páginas de internet para iniciar, continuar o concluir trámites, mientras que, 4.4 por ciento usó redes sociales para presentar quejas, denuncias o comentarios en las cuentas de gobierno.

- En el estado de Puebla, del total de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos realizados por los usuarios, en 53.2 por ciento de ellos se presentó algún tipo de problema para realizarlo y 9 de cada 10 refirieron que el problema más frecuente fue el de barreras al trámite (93.3 por ciento), que incluye largas filas, requisitos excesivos, pasar de una ventanilla a otra, tener que ir a un lugar muy lejano, costos excesivos y horarios restringidos; el segundo fueron asimetrías de información con 3 de cada 10 personas (33.1 por ciento), estas incluyen los casos en que no se exhibían los requisitos y en que se obtuvo información incorrecta.

De acuerdo con la ENCIG 2019, la satisfacción de la población fue de 69.7 por ciento, lo cual es un total de 8,077,843 trámites de 11,581,643 que se llevaron a cabo, la calificación otorgada a estos fue 7.4 y los procesos peor evaluados fueron atención médica de urgencia (5.9), atención médica programada (6.5), trámites vehiculares (6.8), trámites en el registro civil (7.2) y trámites fiscales (7.3). Tomando esto en consideración, se detectan áreas de oportunidad relacionadas con la satisfacción de la población en los trámites que realiza. Resulta importante señalar que la mayoría de los trámites, pagos, solicitudes de servicios y otros contactos con las calificaciones más bajas, coinciden con aquellos donde se tiene que acudir a instalaciones de gobierno para realizarlos.

- A partir de los datos reportados en 2015 es posible determinar que el 19.13 por ciento de los usuarios se inconformaron con la atención o resultado del trámite, en el 2017 se redujo la cifra significativamente a un 6.55 por ciento. En 2015, 23 por ciento de los usuarios inconformes presentó quejas, mientras que para el año 2017 el porcentaje fue de 14.43, para el 2019, la cifra de usuarios inconformes con la atención o resultado del trámite fue de 17.4 por ciento, mientras que 2.57 por ciento de los usuarios se quejaron ante alguna institución gubernamental o asociación civil.
- Al respecto, la ENCIG arroja datos sobre la conformidad de las personas con el tiempo que les tomó realizar algún proceso. En 2015 se reportó que el 65.8 por ciento de los individuos estuvieron satisfechos, para 2017 la cifra incrementó a 77.9 por ciento y en 2019 disminuyó a 63.9 por ciento. De acuerdo con la ENCIG 2017, los trámites con menos satisfacción en términos del tiempo requerido son la atención médica de urgencia, la atención médica programada, los trámites del registro civil, los trámites fiscales y los trámites vehiculares. En el caso de la ENCIG 2019 se indicaron la atención médica de urgencia, llamadas de emergencia a la policía, trámites vehiculares, atención médica programada y trámites fiscales.

En cuanto al trato recibido, la ENCIG 2015 reportó un 67.3 por ciento de personas conformes, la ENCIG 2017 un 74 por ciento y la ENCIG 2019, un 68.9 por ciento. Asimismo, la ENCIG 2017 reportó que, durante 2016, los trámites en los que hubo mayor inconformidad de la población con la atención recibida fueron: el pago del predial, la atención médica de urgencia, los trámites vehiculares, la atención médica programada y los trámites de educación pública; mientras que en la ENCIG 2019 fueron: las llamadas de emergencia a la policía, atención médica de urgencia, trámites vehiculares, atención médica programada y pago de tenencia o impuesto vehicular.

- La ENCIG 2019 determinó que 1,340,571 personas tuvieron contacto con algún servidor público, de éstas, 948,526 piensan o han escuchado que existe corrupción en los trámites que realizaron, 665,921 tienen algún conocido que les refirió actos de corrupción en dichos trámites y 210,379 tuvieron experiencias directas con algún acto de corrupción en al

menos unos de los trámites o procesos que llevaron a cabo. En esta encuesta la variación entre la percepción y las experiencias es similar a años anteriores, puesto que el 70.7 por ciento de las personas dijeron que creen que hay corrupción en los trámites que realizaron, mientras que sólo el 15.6 por ciento tuvo experiencias de corrupción.

- A nivel municipal, el Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 solicita a los gobiernos el registro de todos los trámites y servicios que se realizaron en sus administraciones durante el año 2016. Para el estado de Puebla, los cinco trámites más recurrentes fueron: pago de derechos por suministro de agua potable y drenaje (748,846), pago de impuesto predial (598,785), copia certificada de acta del registro civil (239,947), consulta médica (159,832) y pago de infracciones de tránsito (146,045).
- Para el año 2018, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 registró que los cinco trámites más realizados en el estado de Puebla fueron: pago de impuesto de predial (336,559), Copia certificada de acta (150,290), Pago de infracciones de tránsito (121,458), Pago de derechos por suministro de agua potable y drenaje (116,209) y Consulta médica (85,675). En este último censo los trámites y servicios donde existió la posibilidad de realizarlos a través de una página web (sin necesidad de acudir a una oficina pública, incluidos los pagos asociados) fue en pago de impuesto predial (4 municipios), así como pago de derechos por suministro de agua potable y drenaje (2 municipios). Aunque la copia certificada del acta del registro civil, la consulta médica y el pago de infracciones de tránsito son los trámites y servicios más realizados, ningún municipio del estado ha implementado una página web para llevarlos a cabo en línea, de acuerdo con los datos del censo mencionado.
- Aunado a lo anterior, datos de la ENCIG permiten conocer la interacción de la población con el gobierno a través de internet. En este contexto, en 2015 se reportó que en el estado de Puebla se realizaron 8,513,742 pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos, de los cuales el 45.5 por ciento se llevaron a cabo en instalaciones de gobierno, 31.1 por ciento en cajero automático o kiosco inteligente, 16.8 por ciento en bancos, supermercados, tiendas o farmacias, el 2.3 por ciento a través de internet y el 1.5 por ciento por medio de línea de atención telefónica. En 2018 aumentó a 11,586,768, de los cuales el 61.35 por ciento se llevaron a cabo en instalaciones de gobierno, 14.7 por ciento en cajero automático o kiosco inteligente, 12.95 por ciento en bancos, supermercados, tiendas o farmacias, el 5.35 por ciento a través de internet y el 4.15 por ciento mediante línea de atención telefónica. De lo apuntado con antelación, se pueden advertir áreas de oportunidad en materia de mejora regulatoria y gobierno electrónico.
- Por su parte, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) se construye a partir del número de veces que los ciudadanos tuvieron que pagar un monto extra al requerido para tener acceso a un servicio público. Este índice toma en cuenta 35 servicios públicos que ofrecen los tres órdenes de gobierno y empresas particulares y utiliza una escala de 0 a 100, donde mientras más cerca se posiciona del 0, menor corrupción existe en el proceso de provisión del servicio. La última medición se realizó en 2010 y Puebla obtuvo un puntaje de 7.6. El índice permite identificar las áreas con mayor incidencia de corrupción (en México), donde destacan los puntos de contacto con autoridades de seguridad pública y de impartición de justicia, las aduanas, los trámites relacionados con la propiedad o vehículos y el acceso a servicios básicos como agua y recolección de basura.

El contacto directo entre ciudadanos y servidores públicos también ocurre cuando se ejecutan programas públicos; en este ámbito, la corrupción puede aparecer como un “requisito” o como una forma de condicionamiento para ser beneficiario del o los programa(s), sin embargo, también se puede manifestar en las fases de planeación y diseño. Respecto a la relación que existe entre la corrupción y la falta de coordinación en la planeación y ejecución de programas públicos, la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO), emprendida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México y Transparencia Mexicana desarrolló en 2018 una serie de indicadores para evaluar la institucionalidad de los programas sociales.

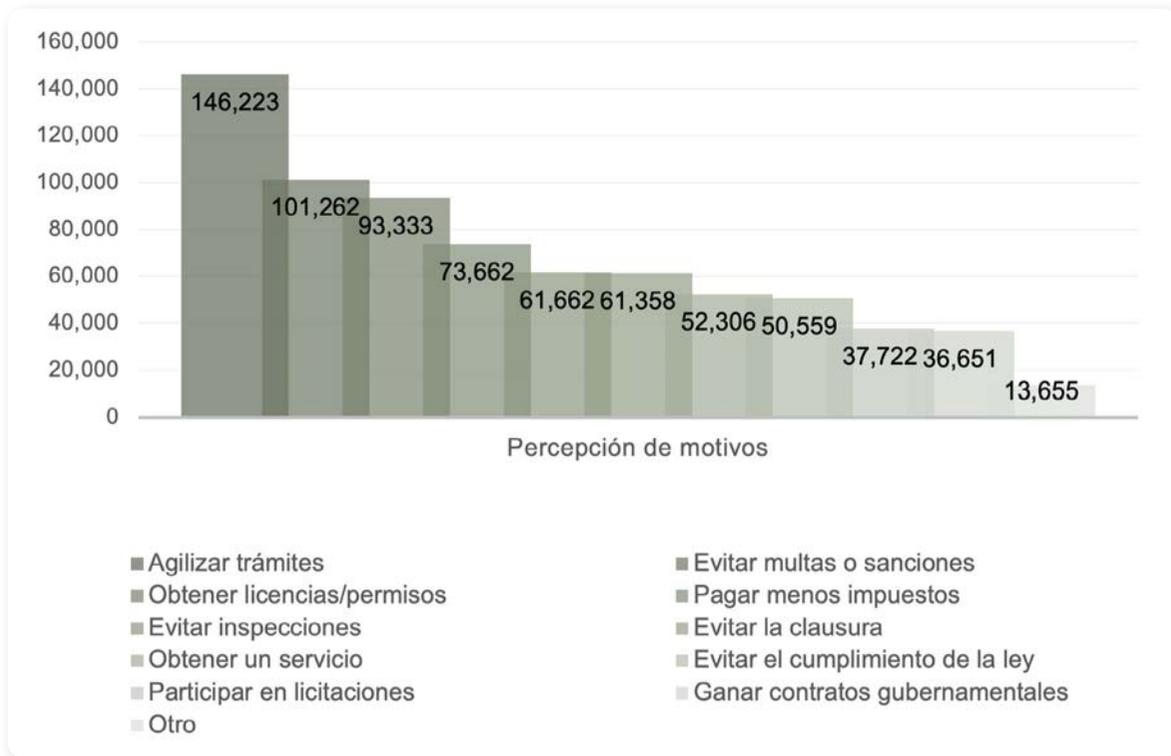
- Los Indicadores de Institucionalidad de Programas Sociales buscan determinar el grado de institucionalidad mínima de los programas sociales y acciones para el desarrollo social a partir de la evaluación de veintiún atributos, clasificados en cuatro categorías: reglas de operación y otros lineamientos normativos, transparencia y rendición de cuentas, control y fiscalización y participación ciudadana. Los indicadores toman como valor mínimo 0 y como valor máximo 1, a partir de esto se realiza una clasificación de los niveles de institucionalidad en: bajo (0 - 0.25), insuficiente (0.26 - 0.50), medio (0.51 - 0.75) y aceptable (0.76 - 1).
- Para el año 2018, los niveles de institucionalidad que se reportaron para Puebla (considerando 22 intervenciones para el desarrollo social) se presentan a continuación:
 - Reglas de operación y otros lineamientos: medio (0.63)
 - Transparencia y rendición de cuentas: medio (0.71)
 - Control y fiscalización: medio (0.65)
 - Participación ciudadana: bajo (0.24)
- A partir de la evaluación, algunos riesgos que se identificaron son que únicamente el 23 por ciento de las intervenciones para el desarrollo social implementadas en el estado tiene mecanismos de coordinación interinstitucional y sólo 27 por ciento prevé mecanismos para la detección de duplicidades. Alrededor de tres cuartas partes de los programas y acciones eligen a sus beneficiarios a partir de criterios distintos a los de su condición socioeconómica, el 77 por ciento de los programas no prevén mecanismos para desincentivar dependencia a los apoyos a través de la graduación de sus beneficiarios y los padrones de beneficiarios del 86 por ciento de los programas no se depuran.
- De igual forma, únicamente el 40 por ciento de las intervenciones cuentan con información en formato de datos abiertos. La mitad de los programas no cuenta con mecanismos para la prevención de delitos electorales y menos de dos de cada diez programas ha sido auditado.

En el ámbito de los puntos de contacto entre el gobierno y las empresas, la ejecución de trámites, servicios y licencias no se desarrolla en un panorama tan distinto del de los ciudadanos, sin embargo, aquí es necesario agregar el elemento de la regulación, conjunto de leyes o normas emitidas por las instituciones de gobierno con el objetivo de garantizar un entorno favorable para los establecimientos y que permite proteger a los consumidores y el medio ambiente, procura la legali-

dad y promueve la competencia. En este sentido, según la ENCRIGE 2016, el número de unidades económicas que realizaron al menos un trámite en Puebla fue de 258,584. En total se realizaron 4,584,029 trámites, pagos, solicitudes de servicios o contactos, esto es 17.7 interacciones en promedio por unidad económica.

- Las unidades económicas reportaron haber tenido al menos un problema en la realización de 1,277,034 trámites, es decir, que se presentaron obstáculos en el 27.9 por ciento de los trámites; de éstos, un 78.6 por ciento de los casos se relacionaron con barreras al trámite, un 43.2 por ciento presentaron asimetrías de información y en el 36.2 por ciento existieron problemas con las Tecnologías de la Información y la Comunicación u otros problemas. Sin embargo, a pesar de los obstáculos, el 75.7 por ciento de las unidades económicas mostró estar satisfecho con la realización de los trámites y otros procesos.
- Otra barrera para las empresas pueden ser las normas excesivas, sin embargo, datos de esta misma encuesta indican que el 30 por ciento de las unidades económicas percibe el marco regulatorio como obstáculo para el éxito del establecimiento.
- De acuerdo con la percepción de variación de las condiciones para cumplir el marco regulatorio, el 30 por ciento consideró que aumentaron, 18.6 por ciento expuso que permanecieron igual de mal, 28 por ciento consideraron que permanecieron igual de bien y 2.8 por ciento considera que disminuyeron. El promedio del gasto de las unidades económicas para el cumplimiento del marco regulatorio fue de 37,043 pesos.
- La prevalencia de obstáculos para las unidades económicas repercute en éstas de manera directa, puede incidir desde la etapa de la constitución de una empresa hasta el desarrollo y funcionamiento de la misma, cuando se trata de la obtención de licencias o permisos específicos.
- La ENCRIGE 2016 también indica que, de las 277,027 unidades económicas del estado de Puebla, 63,652 han tenido una interacción con el gobierno a través de medios electrónicos, esto representa el 23 por ciento. El principal objetivo de estas interacciones ha sido llenar y enviar formatos en línea para realizar trámites.
- En cuanto a la prevalencia de corrupción en trámites, pagos, solicitudes de servicios y contacto con autoridades, en la región centro, donde se ubica el estado de Puebla, hay una tasa de prevalencia de corrupción de 343 sobre 10,000. En el ámbito municipal la cifra aumenta a 427.
- Respecto a la tasa de incidencia de corrupción en Puebla, de 7,554 unidades económicas que realizaron al menos un trámite o fueron sujetas a una inspección, hubo experiencias de corrupción en 14,647 trámites o inspecciones, lo que refleja una tasa de incidencia de 19,389. Conforme a los datos anteriores, cada empresa que realiza un trámite es susceptible a experimentar uno o más hechos de corrupción.
- La ENCRIGE 2016 también permite conocer los motivos por los que las empresas incurrir en actos de corrupción; a continuación, se presenta información al respecto en el siguiente gráfico.

Gráfica 8 Motivos para incurrir en actos de corrupción por las Unidades Económicas, 2016



▲ Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, Encuesta de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental 2016

- Estos datos indican que el primer motivo por el que las empresas recurren a la corrupción es para agilizar trámites o para evitar la imposición de multas y sanciones.
- En lo que respecta al conocimiento y/o participación en actos de corrupción en trámites, pagos, solicitudes dentro del contacto con autoridades, de un total de 7,554 unidades económicas que realizaron al menos un trámite o fueron sujetas a una inspección, el 68.5 por ciento consideran que existe corrupción en los procesos en los que participaron. De igual forma, el 46.5 por ciento conocen, por medio de terceros, que se llevan a cabo actos de corrupción, mientras que el porcentaje de empresas que participaron en actos de corrupción fue de 20.5 por ciento.
- Datos de la ENCRIGE 2016 ofrecen un panorama general sobre los costos que representa la corrupción para las unidades económicas al realizar trámites y otros procesos. Conforme a los datos desglosados por sector, el costo promedio por actos de corrupción es más significativo para el sector industrial, sin embargo, el costo total por actos de corrupción es mayor para el sector comercial. A continuación, se presentan los datos correspondientes.

Tabla 19 Costo de la corrupción por sector, 2016

Sector	Unidades económicas con afectaciones por corrupción	Costo total por actos de corrupción	Promedio de costo por actos de corrupción
Comercio	59,467	\$678,885,245	\$11,416
Industria	19,961	\$314,904,247	\$15,776
Servicios	52,226	\$618,059,229	\$11,834

▲ Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, Encuesta de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental 2016.

- Con base en los datos presentados, es posible deducir que las empresas enfrentan riesgos de corrupción derivados de la interacción que tienen con el gobierno para agilizar un trámite, evitar multas o sanciones, pagar menos impuestos o eludir inspecciones.

En el ámbito de las interacciones entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad, la corrupción se caracteriza por el abuso de los deberes o las funciones de los servidores públicos para obtener beneficios propios, sin embargo, los ciudadanos y las empresas juegan un papel crucial, ya que este tipo de prácticas no podría llevarse a cabo sin la participación conjunta de ambos actores. La corrupción distorsiona los objetivos de las políticas públicas, desaprovecha y redistribuye recursos hacia actividades socialmente poco productivas y genera inestabilidad y desconfianza en el gobierno.

En este sentido, el subíndice “Sistema político estable y funcional” del Índice de Competitividad Estatal (ICE) ubica a la entidad en el último lugar nacional, esta medición en específico, es de relevancia pues pone de manifiesto que la competitividad tiene relación directa no solo con el desempeño económico sino con condiciones de vida ligadas a las relaciones que existen entre la sociedad y el gobierno.

- El desglose del subíndice permite reconocer que existe una pérdida de confianza y poco involucramiento en asuntos públicos como se refleja en el hecho de que solo el 33 por ciento de la lista nominal voto entre 2001 y 2019, al respecto, Torres (2017) citando a Rosanvallon nos remite al aspecto relacional del voto que es al mismo tiempo un reconocimiento de igualdad a nivel político y una manifestación de la interacción entre el individuo y la comunidad como cuerpo social, por lo que se puede inferir que la disminución en el ejercicio de éste es una consecuencia de una distorsión entre el individuo, la sociedad y el gobierno. De parte de los mecanismos institucionales de representación también se identifica que existen barreras a los candidatos independientes puesto que se requiere 3 por ciento de la lista nominal en firmas para registrarse como candidato independiente a gobernador.
- Cuando hablamos de la relación directa con el gobierno, 90 por ciento de la población urbana de 18 años y más considera que las prácticas corruptas en el gobierno del estado son frecuentes y muy frecuentes, 90 por ciento considera que las prácticas corruptas en los partidos políticos son frecuentes y muy frecuentes.

La evidencia recabada muestra los grandes retos que enfrenta el estado de Puebla en la gestión de los riesgos de corrupción en los espacios de interacción que vinculan directamente al gobierno con la sociedad. Cada punto de contacto cuenta con dificultades y complejidades propias, las cuales deben identificarse y delimitarse para dar paso al diseño de soluciones que promuevan y aseguren que las relaciones entre el gobierno y la sociedad se rijan bajo principios de legalidad e imparcialidad.

Cabe destacar que, para intervenir esta problemática, no basta con adecuar las normas o los procesos institucionales, ni tampoco se trata únicamente de concientizar a la población con respecto a los costos de la corrupción y la importancia de la integridad. Se requieren estrategias integrales y acciones que responsabilicen a cada actor implicado desde la perspectiva de la corresponsabilidad que será tratada en el siguiente apartado.

Factor 4: Falta de sentido de corresponsabilidad

El sentido de corresponsabilidad, al que nos referiremos en esta sección del diagnóstico, implica reconocer no solamente la responsabilidad que comparten los involucrados en la comisión de un hecho de corrupción, sino también asumir el papel que toca a cada uno para erradicar este tipo de conductas. Al respecto, diversas experiencias internacionales han demostrado que, para combatir de manera efectiva la corrupción, es necesario que exista un involucramiento social por medio de la participación activa de diversos sectores.

La Alianza para el Gobierno Abierto, por ejemplo, reconoce la necesidad de crear esquemas de gobernanza en los que las relaciones entre el gobierno y la sociedad se lleven a cabo en un entorno abierto, donde los ciudadanos puedan involucrarse e incidir en las decisiones que toman sus gobiernos, incluyendo aquellas en materia de anticorrupción. La ciudadanía debe ejercer su derecho y asumir su responsabilidad de participar y colaborar en el combate a la corrupción, exigiendo a las autoridades la eficiencia institucional y el uso efectivo de los recursos públicos.

La relevancia que la sociedad tiene en el combate a la corrupción también es señalada en el Índice de Estado de Derecho, el cual muestra el efecto que puede tener el involucramiento social en el control de la corrupción. Éste indica que mientras mayores sean los niveles de participación cívica, la percepción de la corrupción será más favorable. Cuando la sociedad se involucra en el ejercicio gubernamental, establece controles adicionales a las estructuras administrativas, lo que permite, en cierta medida, atajar los riesgos de corrupción. Al aumentar la participación y corresponsabilidad, se incrementan las posibilidades de un combate efectivo de la corrupción a nivel sistémico.

Una aproximación culturalista al tema de la corrupción permite analizar cómo los individuos o grupos interiorizan determinados valores y actitudes sociales y cómo éstos afectan su comportamiento tanto individual como colectivo, así como el impacto que tienen en el curso de la acción estatal (Ugalde, 2002).



El sentido de corresponsabilidad, al que nos referiremos en esta sección del diagnóstico, implica reconocer no solamente la responsabilidad que comparten los involucrados en la comisión de un hecho de corrupción, sino también asumir el papel que toca a cada uno para erradicar este tipo de conductas.

Bajo esta línea de pensamiento, por un lado, la corrupción atiende al hecho de que las acciones de gobierno se llevan a cabo sin consultar a la población, lo cual significa que, de inicio, hay una resistencia por parte de los gobiernos a considerar las opiniones de sus ciudadanos, lo cual puede desincentivar la participación. Como ya explicamos en el apartado *Existencia de espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad*, cuando la arbitrariedad está presente en los gobiernos puede llevar a la concentración del poder en una persona o grupo de personas, las cuales tienen acceso a la toma de decisiones, dejando fuera de este ejercicio a la sociedad en su conjunto.

- A este respecto, los datos que muestra la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI)⁵ 2020 pueden resultar orientadores. En el rubro de representación política, a nivel nacional, 69.2 por ciento de la población de 15 años y más está muy de acuerdo con la idea de que para gobernar un país se necesita un gobierno en donde todos participen en la toma de decisiones. Esta cifra para la región Mesoamérica es de 69.87 por ciento. No obstante, 34.8 por ciento de la población de 15 años y más está muy de acuerdo en que el gobierno considera sus opiniones para la toma de decisiones, mientras que 27.7 por ciento considera que cuenta con los conocimientos y habilidades para participar en actividades políticas. Para la región de Mesoamérica, a la que pertenece Puebla, estos porcentajes son de 35.8 y 28.9, respectivamente. Estas cifras dan cuenta de que la ciudadanía sí considera importante la participación de toda la sociedad en la toma de decisiones de gobierno, no obstante, una gran porción de los encuestados no siente que se tomen en cuenta sus opiniones en las decisiones de gobierno, lo cual puede llevar a la apatía por parte de los ciudadanos, al considerar que sus opiniones no serán tomadas en cuenta.
- Además, sobre el poder de influencia del ciudadano frente a actores de gobierno y en acciones políticas, a nivel nacional, el 59.7 por ciento de la población encuestada dice estar algo o muy de acuerdo en que el voto es la única manera que las personas tienen para opinar sobre lo que hace el gobierno, el 64.5 por ciento está algo o muy de acuerdo en que a las personas de gobierno no les interesa mucho lo que los ciudadanos piensan, pero, en contraste, 65.3 por ciento dijo estar algo o muy en desacuerdo en que los ciudadanos no tienen nada que opinar sobre lo que hace el gobierno. En la zona de Mesoamérica, 60.1 por ciento afirma estar algo o muy de acuerdo en que el voto es la única manera que las personas tienen para opinar sobre lo que hace el gobierno; 58.6 por ciento dijo estar algo o muy de acuerdo en que a las personas de gobierno no les interesa mucho lo que los ciudadanos piensan y, al igual que en la tendencia nacional, un porcentaje importante (65.5) dijo estar algo o muy en desacuerdo en que los ciudadanos no tienen nada que opinar sobre lo que hace el gobierno. Esto quiere decir que los ciudadanos consideran que pueden aportar en los asuntos públicos, sin embargo, perciben que su opinión no es importante para los tomadores de decisiones.
- Para el rubro de asociacionismo, la ENCUCI refleja que, en los últimos 12 meses, los grupos o asociaciones que registraron mayor participación por parte de la población de 15 años y más son las organizaciones religiosas (11.6 por ciento), asociaciones de padres de familia (10.4 por ciento) y organizaciones deportivas (10.4 por ciento). En la región Mesoamérica la

⁵ La ENCUCI identifica el conjunto de creencias, valores, actitudes y prácticas que estructuran y modelan la relación de las personas de 15 años y más con el poder público, con diferentes formas asociativas y con otros individuos, así como el sentido de pertenencia y el reconocimiento de derechos y obligaciones como ciudadano(a) mexicano(a). En esta medición, el INEGI presenta resultados nacionales y regionales. Puebla pertenece a la región denominada Mesoamérica, junto a Guerrero, Oaxaca, Tlaxcala y Veracruz.

participación se concentró en asociaciones de padres de familia (24.5 por ciento), organizaciones religiosas (19.5 por ciento) y organizaciones deportivas (16.3 por ciento). Por otro lado, los grupos o asociaciones con menor porcentaje de participación son las organizaciones de protección de derechos humanos (1 por ciento), las organizaciones de exigencia de mejor gobierno y servicios públicos (1.9 por ciento) y los partidos políticos (2.3 por ciento).

Es de resaltar que en la región a la que Puebla pertenece, 43 por ciento de la población encuestada nunca ha participado en alguna organización. Como podemos ver, los porcentajes de personas que participan de alguna organización son relativamente bajos y lo son todavía más en organizaciones que están directamente relacionadas con asuntos públicos, lo cual puede llevar a pensar que en México no hay un número significativo de personas que se integren a la sociedad civil organizada, a pesar de pensar que sí deberían ser tomadas en cuenta sus opiniones en las decisiones públicas.

- En cuanto a actividades relacionadas con asuntos públicos, el 22.1 por ciento de la población de 18 años y más ha realizado en los últimos 12 meses este tipo de actividades, siendo la firma de alguna petición para solicitar algún servicio o la solución de un problema, la más frecuente con 10.9 por ciento. En la región de Mesoamérica, el 51.5 dice haber realizado, en los últimos 12 meses, actividades relacionadas con asuntos públicos, la actividad más frecuente es trabajar con otras personas para resolver problemas de la comunidad, con 12.1 por ciento, la segunda actividad con mayor porcentaje es la firma de alguna petición para solicitar algún servicio o la solución de un problema, con 11.9.

Otro de los factores que afecta para que la ciudadanía pueda asumir su corresponsabilidad en el combate a la corrupción es la falta de información socialmente útil disponible. De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción, América Latina y el Caribe 2019: “la información es una herramienta fundamental para empoderar a los ciudadanos a fin de que puedan luchar contra la corrupción y les exijan a los Gobiernos que rindan cuentas”; por esta razón, cobra gran relevancia que en México 6 de cada 10 ciudadanos conozcan su derecho a la información.

- Resulta particularmente útil la noción de Gobierno Abierto, que representa un modelo de relación entre el gobierno y los diversos actores de la sociedad basado en la transparencia y la colaboración, y que está orientado a la participación ciudadana tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas (Ramírez, 2011). En el Plan Nacional de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en México 2013-2015 se definió el gobierno abierto como:

Un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer nuestra democracia. Se trata de crear un ecosistema que posiciona al gobierno como plataforma de innovación. Gobierno abierto se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permite la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos que se suscriban al desarrollo del país (Alianza para el Gobierno Abierto en México, 2014).

Por otro lado, el INAI lo define como un “esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales, en cuyo trabajo convergen la transparencia y la participación

ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social” (INAI, s/f). En este marco conceptual, el acceso a la información pública es esencial para que la población pueda tomar decisiones fundamentadas y participar de manera activa en el quehacer gubernamental.

- El Índice de Gobierno Abierto, de la Métrica de Gobierno Abierto, elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) utiliza una escala de 0 a 1 para evaluar la apertura gubernamental, contemplando cuatro subíndices en relación con la participación y la transparencia desde la perspectiva del gobierno y desde la del ciudadano. En 2017, Puebla obtuvo una calificación general de 0.34, ese mismo año, el promedio nacional fue de 0.38 y la entidad federativa mejor calificada fue la Ciudad de México con 0.51.

En el reporte de 2019, Puebla obtuvo una calificación general de 0.51, ese mismo año, el promedio nacional fue de 0.52 y la entidad federativa mejor calificada fue San Luis Potosí con un valor de 0.81. Así mismo, en el subíndice de participación desde la perspectiva del gobierno la puntuación del estado de Puebla en el reporte de 2017 fue de 0.27, mientras que en el reporte de 2019 fue de 0.47. Con referencia a la participación desde la perspectiva del ciudadano en 2017 fue de 0.28 y en 2019 de 0.55. De igual manera, en el reporte 2017, el estado de Puebla obtuvo un puntaje en el subíndice de transparencia desde la perspectiva del gobierno de 0.35 y con respecto a la transparencia desde la perspectiva del ciudadano de 0.47. Para el reporte 2019, el índice de transparencia para Puebla fue de 0.55.

- El valor más alto de los cuatro subíndices corresponde al de transparencia desde la perspectiva del ciudadano, esto se debe a que se califica la eficacia de los mecanismos de acceso a la información y actualmente éstos representan el componente más sólido del sistema de transparencia. El hecho de que la dimensión de transparencia tenga una mayor calificación que la de participación indica que la reciente construcción de normas, instituciones y procedimientos de transparencia ha fijado ciertas bases, no obstante, las calificaciones indican que los sujetos obligados aún tienen áreas de oportunidad.

Para que un gobierno pueda considerarse abierto, la información que provee a la sociedad debe ser útil para el ciudadano y los mecanismos de participación deben permitir el involucramiento social en los asuntos públicos de manera que exista una injerencia real. En este mismo sentido, el Índice de Estado de Derecho 2018 calificó al estado de Puebla, en una escala de 0 a 1, con 0.27 en el rubro de participación ciudadana activa en las decisiones del gobierno y 0.41 en el tema de garantía efectiva del derecho a la información pública. En las ediciones 2019–2020 y 2020–2021, del mismo índice, Puebla obtuvo una calificación de 0.41 en el subfactor “El derecho a la información pública se garantiza efectivamente”, colocando a Puebla en el lugar 30 de 32.

El acceso a la información y la transparencia son aspectos fundamentales en el combate a la corrupción, por lo que el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 y el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 presenta el total de trámites realizados ante las unidades de transparencia u homólogas.

- Para la medición de 2017, el trámite más realizado fue la consulta al Portal de Obligaciones de Transparencia, donde se llevaron a cabo 934,578 búsquedas de información. De igual

forma, se atendieron 7,010 asesorías en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales. A su vez, se realizaron 1,969 solicitudes de acceso a la información y 586 solicitudes de protección de datos personales, las cuales fueron respondidas en su totalidad.

- Con relación al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, se registraron 940,516 consultas realizadas al Portal de Obligaciones de Transparencia para obtener información. Además, se atendieron 1,106 asesorías en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales. Adicionalmente, se realizaron 7,521 solicitudes de acceso a la información de las cuales 7,211 fueron respondidas, mientras que los 310 restantes se reportaron en trámite.
- Estos datos muestran que la participación ciudadana en materia de acceso a la información ha aumentado considerablemente al incrementarse las consultas realizadas al Portal de Obligaciones de Transparencia, situación similar a las solicitudes de información, lo cual está en consonancia con los datos del Barómetro Global de la Corrupción, América Latina y el Caribe 2019, según el cual 6 de cada 10 ciudadanos conocen su derecho a la información. Sin embargo, en cuanto a las asesorías en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, se reportó una disminución importante.
- Otro aspecto importante para considerar en la baja participación por parte de la ciudadanía en el combate a la corrupción es la normalización de este fenómeno, es decir, la reproducción y aceptación de conductas y prácticas particularistas como la regla en lugar de la excepción, pasando por un proceso de institucionalización que la vuelve sistémica.

Como ya quedó establecido en el apartado de *Enfoque* de este diagnóstico, la corrupción es un problema sistémico que prolifera al existir altos niveles de impunidad y espacios de discrecionalidad que promueven la toma de decisiones arbitrarias, pero también conlleva un factor social de gran importancia. Adicionalmente, como se apuntó en el apartado *Distorsión del proceso de interacción entre el gobierno y la sociedad*, la corrupción es utilizada como una vía rápida para la solución de problemas cotidianos, por lo que se ha convertido en una práctica común y recurrente que va desde dar una “mordida” para evitar una infracción de tránsito, hasta acceder a pagos extraordinarios u otras condiciones ilícitas para obtener un contrato con el gobierno.

- La normalización de la corrupción parece apuntar a que estas prácticas particularistas y selectivas se han convertido en una norma social, actuaciones socialmente aceptadas para resolver los problemas de las personas o de las empresas, o bien para facilitar ciertos procesos, como agilizar trámites, evadir infracciones y acceder a servicios o programas públicos. “El proceso mental y relacional que va haciendo a un acto corrupto no ser visto o racionalizado como tal por las personas puede ser reforzado ampliamente por la dinámica organizacional” (Arellano, 2019).

Las organizaciones son construcciones sociales que intensifican las relaciones humanas con el objetivo de internalizar comportamientos y valores. Éstas pueden crear las condiciones necesarias para que las personas se inclinen hacia la comisión de actos corruptos, ya que facilitan que los mismos sean vistos como normales o aceptables desde la lógica de un grupo u organización. De igual forma, esto inhibe la percepción de la responsabilidad individual y grupal en cuanto al problema de la corrupción.

- De hecho, en una sociedad corrupta los individuos pueden perder la capacidad para distinguir un valor de un antivalor o incluso no haberla tenido nunca, aceptando como normales o rutinarios comportamientos basados en antivalores como lo es la corrupción. En ausencia o escasez de valores se originan conductas que van de la mano de antivalores, haciendo que estos se expandan, se prolonguen en el tiempo y sean practicados por cada vez más personas hasta que dejan de ser “anormales”. La corrupción es un fenómeno fundado en relaciones complejas, donde lo normal y lo anormal se negocia, se define y se pacta. Se trata de una categoría social cargada de valores y expectativas, donde determinados comportamientos se convierten en normales porque la responsabilidad sobre los mismos se ha fragmentado (Arellano, 2017).
- Cuando las acciones públicas y privadas se desvían significativamente de la norma del universalismo ético, donde las mismas reglas aplican para todos por igual, el sistema político-social se vuelve parcial, particularista e injusto. La incapacidad de aplicar criterios basados en la equidad, la honestidad y el mérito por encima de aquellos sostenidos por privilegios o relaciones personales genera una especie de círculo vicioso, donde la corrupción se extiende y se implanta en el orden social. Cuando la corrupción se normaliza, se producen las condiciones sociales óptimas para que las personas se corrompan, de esta manera, el comportamiento corrupto se convierte en la norma social (Quah, 2015).

Existen dos tipos de normas sociales: una que se basa en la percepción sobre la frecuencia de determinado tipo de conducta, donde las personas realizan ciertas prácticas porque creen que es algo común y otra que se relaciona con la percepción de aceptación de algunas formas de actuar, se consideren buenas o malas (Jackson & Köbis, 2018). En este sentido la corrupción se sustenta en ambos tipos de norma social.

Es posible relacionar la falta de sentido de corresponsabilidad y la normalización de la corrupción con una deficiente educación cívica y ética. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación llevó a cabo en México el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016, coordinado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo. El objetivo de la evaluación fue comprender cómo los países participantes conciben la educación cívica y cómo llevan a cabo la formación ciudadana dentro de las escuelas. Se crearon instrumentos para evaluar el conocimiento, las actitudes y las percepciones de estudiantes, docentes y directivos, sobre temas de civismo y ciudadanía. En Puebla participaron 323 estudiantes y 98 docentes de 11 escuelas.

- El estudio destaca el papel que juega la enseñanza formal tanto en la transmisión como en la socialización de valores democráticos. En la prueba de conocimiento cívico, el puntaje internacional promedio fue de 517, mientras que en México fue de 467, posicionando al país en los últimos tres lugares de la evaluación. El estudio indica que una cuarta parte de los estudiantes mexicanos evaluados considera las acciones de favoritismo hacia familiares para ocupar cargos públicos como un comportamiento positivo y cerca de la mitad no lo consideraron ni bueno ni malo, esto ejemplifica la noción de normalización de prácticas corruptas, que dejan de ser vistas como tal.
- Por otro lado, en la Encuesta Ciudadana de Percepción sobre la Corrupción en el estado de Puebla (ENCIPC 2021), en relación con la pregunta ¿Qué tan de acuerdo te encuentras con respecto a las siguientes situaciones o afirmaciones?, las tres afirmaciones con mayor número de menciones acumulando las categorías Totalmente en desacuerdo y no estoy de

acuerdo fueron: “No importa que (mi candidato/partido) robe, mientras salpique”, “Meterse en la fila” y “Consumir alimentos dentro del supermercado sin pagar”. Para el caso de aquellas afirmaciones en las que la población participante refirió estar: Totalmente de acuerdo y de acuerdo, las que tuvieron más respuestas fueron: “Pasarse un alto”, “Estacionarse en lugar asignado a personas con discapacidad y “Pagar un extra para acelerar un trámite”. Como se puede apreciar, hay comportamientos que sí son mal vistos por la ciudadanía en Puebla y que podrían considerarse actos de corrupción, como el hecho de que un candidato o partido robe, no obstante, otros como el pago extra para acelerar un trámite, tienen una gran aceptación. Esto podría indicar que la corrupción política es identificada y condenada por la ciudadanía, pero aquella corrupción en pequeña escala y de la que participan los ciudadanos no.

- En cuanto a la ciudadanía, algunos indicadores señalan la existencia de una conciencia social sobre la responsabilidad de las personas en el combate a la corrupción. Datos recopilados en el Barómetro Global de la Corrupción, América Latina y el Caribe 2019 muestran que, a nivel nacional, el 79 por ciento de los ciudadanos creen que pueden marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción. Asimismo, en la Encuesta Ciudadana de Percepción sobre la Corrupción en el estado de Puebla (ENCIPC 2021), cerca de 50 por ciento de los encuestados consideró a la ciudadanía como un actor importante en el combate a la corrupción; además, en lo referente a la pregunta sobre si denunciarían en el caso de presenciar un acto de corrupción, 60 por ciento de los encuestados contestó que sí.
- De manera inicial esta situación contrasta con datos de la ENCIG 2017, la cual indica que, en Puebla, únicamente 5 de cada 100 personas que experimentan corrupción denuncian ante alguna autoridad, mientras que la ENCIG 2019 revela que sólo 3 de cada 100 personas denuncian. Esta situación muestra un cambio de valores donde los ciudadanos no hacen uso de uno de los mecanismos más directos de combate a la corrupción (la denuncia), la condición de víctima debe ser transformada en responsabilidad. Tal como se exploró en el apartado *Prevalencia de altos niveles de impunidad* y como es mencionado en el Barómetro Global de la Corrupción, América Latina y el Caribe 2019: “denunciar los casos de corrupción ante las autoridades correspondientes es fundamental para luchar contra este fenómeno”. Sin embargo, casi tres cuartos de los ciudadanos afirman que temen sufrir represalias si denuncian, y muchas personas opinan que los canales de denuncia no son eficaces.

Así mismo, los mecanismos de participación que tienden hacia la vigilancia y el control gubernamental, como lo es la contraloría social, son poco conocidos y utilizados por la población. A pesar de que corresponden a un tipo de participación ciudadana que pretende fomentar el ejercicio directo de la función de crítica y control de la ciudadanía al Estado, no se emplean de forma eficiente.

- Datos de la ENCUCI 2020 muestran que, en efecto, los mecanismos de participación ciudadana son poco conocidos y usados por la ciudadanía, como se muestra a continuación. A nivel nacional, de la población de 18 años y más, 56.3 por ciento conoce o ha escuchado hablar sobre alguna forma de participación y el instrumento del que más han escuchado hablar es la consulta ciudadana con 50.8 por ciento, de los cuales 15 por ciento ha participado en una en los últimos 12 meses. En cuanto a la contraloría social, el porcentaje de personas de 18 años y más que conoce o ha escuchado hablar de este instrumento es de 26.3, pero tan sólo el 5 por ciento ha participado en éste. Para la región Mesoamérica, de la cual Puebla forma parte, 45.8 por ciento declara conocer o haber escuchado sobre las

consultas ciudadanas y 15.3 por ciento ha participado en éstas en los últimos 12 meses. Mientras que, con respecto a la contraloría social, el porcentaje de personas que conocen o han escuchado sobre este instrumento es de 27.3 y el porcentaje de personas que han participado es de 6.6.

- En cuanto a los motivos por los cuales no se integran a alguna forma de participación, el 44.4 por ciento de la población de 18 años y más respondió que se debe a la falta de tiempo, seguido de la falta de información para saber cómo usarlos y/o participar con 29.6 por ciento, y 20.1 por ciento manifestó que no quiere o no le interesan las formas de participación. En la región a la que Puebla pertenece, 45.7 por ciento de la población de 18 años y más dijo que la causa principal por la que no participa es la falta de tiempo, 33.2 por ciento contestó que la causa principal es la falta de información para saber cómo usarlos y/o participar, mientras que 15 por ciento dijo no querer o no estar interesado en las formas de participación.
- La participación ciudadana es importante como un medio de control y vigilancia de las decisiones y acciones gubernamentales. En este sentido, los mecanismos de contraloría social y contraloría ciudadana son necesarios como medio de empoderamiento y resultan imprescindibles para la construcción de una ciudadanía activa y vigilante del adecuado uso de los recursos públicos.
- Datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 indican que, en 2016, en el estado de Puebla existían 206 espacios de Contraloría Social para el acompañamiento, vigilancia e intervención de acciones realizadas por las Administraciones Públicas Municipales o Delegacionales. De éstos, 56 se concentran en temas de servicios públicos, 47 en presupuesto, 38 en cuestiones de desarrollo social, 25 en rendición de cuentas, 21 en seguridad ciudadana y 12 en temas de corrupción, entre otros. Los órganos de contraloría social que se constituyeron fueron principalmente comités comunitarios, vocales de control, consejos de evaluación y grupos de trabajo especializados. En la mayoría de los órganos participaron ciudadanos directamente beneficiados, sin embargo, también hubo espacios donde participaron ciudadanos no beneficiados, académicos, comités estudiantiles y organizaciones no gubernamentales, entre otros.
- Ahora bien, datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 indican que, en 2018, en el estado de Puebla existían 93 espacios de contraloría social para el acompañamiento, vigilancia e intervención de acciones realizadas por las administraciones públicas municipales o demarcaciones territoriales. De éstos, 18 se concentran en temas de servicios públicos, 17 en presupuesto, 22 en cuestiones de desarrollo social, 7 en rendición de cuentas, 11 en seguridad ciudadana y 5 en temas de corrupción, entre otros. De lo anterior es posible advertir un área de oportunidad al existir una disminución en los espacios de Contraloría Social en el estado.
- A nivel estatal, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018 muestra que en la administración pública del estado de Puebla se abrió un espacio de Contraloría Social en materia de desarrollo social, para lo que se constituyeron grupos de trabajo especializado, en los que participaron ciudadanos directamente beneficiados por los programas de desarrollo social que fueron evaluados. El mismo censo, en su edición 2019, muestra que en la administración pública del estado de Puebla se abrió un espacio de contraloría social en materia de desarrollo social.

- A pesar de que se reconoce la importancia y el valor agregado de la vigilancia y el control social, el estado no cuenta con un presupuesto específico para la implementación y el ejercicio de los mecanismos de contraloría social. De igual forma, los efectos favorables de la contraloría social aún no han sido visibles, no se han detectado faltas administrativas y/o hechos de corrupción por medio de ésta y por lo tanto no se han iniciado procedimientos en contra de servidores públicos a partir de información recopilada por medio de este tipo de mecanismo.
- En cuanto a la contraloría ciudadana en el estado, cada vertiente de este esquema tiene un objetivo particular y realiza una acción específica por una única ocasión. Este mecanismo se ha utilizado para la verificación de la entrega de apoyos derivados del sismo del 19 de septiembre de 2017, la evaluación de servicios brindados por una institución de carácter público, dedicada a brindar atención a adultos mayores y la evaluación de trámites y servicios estatales (control vehicular, licencias particulares y de transporte público, servicios de salud, servicios del registro civil y servicios turísticos, entre otros) tanto de la ciudad de Puebla como en el interior del estado. La evaluación de trámites y servicios se llevó a cabo por medio de encuestas aplicadas directamente a los usuarios, éstas incluyeron una pregunta sobre posibles actos de corrupción, sin embargo, a la fecha no se cuenta con información que haya permitido detectar faltas administrativas y hechos de corrupción. No obstante, se ha logrado identificar deficiencias en la calidad de los trámites y servicios a través de los mecanismos de evaluación. Éstas son comunicadas a las dependencias y entidades responsables, a fin de que implementen acciones de mejora relacionadas con la reducción de requisitos y tiempos de respuesta, publicación de información oportuna, colocación de señalética, implementación de mecanismos de atención a quejas y capacitación de servidores públicos, entre otros.
- Lo anterior muestra que existen pocos espacios de control y vigilancia social, considerando que Puebla tiene 217 municipios y numerosos ámbitos de la gestión pública donde este tipo de instrumentos son necesarios. De igual forma, el diseño de estos, los recursos que se les asignan y la escasez de información oportuna, aunado a la apatía política, impide que estos mecanismos funcionen de manera óptima.

En lo que respecta a la apertura y los niveles de participación en Puebla, como en el resto del país, hay una carencia de mecanismos que busquen el involucramiento y colaboración de los ciudadanos en los procesos y decisiones del gobierno. A continuación, se presenta una ilustración con información sobre la oferta de mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional y el nivel de influencia que conllevan, la cual será útil para identificar los tipos de mecanismos que se utilizan en el estado.

Figura 10 Mecanismos de participación clasificados por nivel de autoridad e influencia, 2015

	Nivel de autoridad de los ciudadanos	Influencia	Mecanismo de participación ciudadana
Grados de participación	Autoridad directa de los ciudadanos	Decisiones iniciadas por los ciudadanos, que avala la autoridad	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa Popular para Cabildo
	Co-gobierno	Autoridad delegada a ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Revocación de mandato • Contraloría ciudadana • Presupuesto participativo • Consejos o Comités vinculantes • Defensoría ciudadana • Jurados ciudadanos
		Decisiones iniciadas por la autoridad en las que participan ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum • Plebiscito • Consulta ciudadana • Consulta popular
	Asesoría y/o consulta e influencia comunicativa	Consultiva o selectiva e informada	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta ciudadana • Consulta popular Asesoría y/o consulta e influencia comunicativa • Consultiva o selectiva e informada • COPLADEMUN o similares Consejos o Comités Consultivos o Deliberativos • Consejos municipales sobre temas específicos • Consejo de Participación Social • Asamblea Ciudadana / Consejo Ciudadano • Consejo de Participación Ciudadana • Consejo de Colaboración Municipal • Asociaciones/Comités Comunitarios
	Influencia comunicativa	Simbólica	<ul style="list-style-type: none"> • Cabildo a Sesión Abierta • Audiencia pública • Sistema de Quejas, Denuncias y Sugerencias
No participación	Nulo	Simulada	Todos los mecanismos pueden caer en esta categoría durante la implementación. El nivel de influencia depende de los objetivos y reglas que plantean las autoridades o representantes, así como de las aportaciones de los participantes.

▲ Fuente: elaboración propia con base en información de *Participando por México*, "Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015: reporte de hallazgos a partir de la integración de las bases de datos de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015" (2016).

- El Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 indica que el estado de Puebla cuenta con 1,019 espacios para la participación ciudadana en las Administraciones Públicas Municipales. En temas de obra pública, 98 municipios cuentan con espacios de participación, 68 en educación, 67 en materia seguridad pública, 59 en salud, 58 en asignación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), 53 cuentan con espacios de participación en planeación y evaluación, 44 con mecanismos de transparencia, 41 con contraloría y únicamente 36 tienen áreas de apertura en cuanto a vigilancia y denuncia de servidores públicos.

- De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, se evidencia un aumento de los espacios para la participación ciudadana en las Administraciones Públicas Municipales, al reportarse que en el estado de Puebla existen 2,072 espacios. En lo relacionado con obra pública, 145 municipios cuentan con espacios de participación, 122 en educación, 106 en materia de seguridad pública, 121 en salud, 88 en asignación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), 78 cuentan con espacios de participación en planeación y evaluación, 99 con mecanismos de transparencia, 69 con contraloría y únicamente 72 tienen áreas de apertura en cuanto a vigilancia y denuncia de servidores públicos.
- Existen múltiples temas donde el involucramiento ciudadano es aún más escaso, particularmente en cuestiones que implican la toma de decisiones importantes para la sociedad en general. En el ámbito de diseño de iniciativas de disposiciones normativas sólo 11 municipios cuentan con espacios de participación, en cuanto a presupuesto participativo son 15, en tránsito 16 y en desarrollo económico 18; que para el 2019 mantienen la misma situación, presentando áreas de oportunidad en materia de política pública.
- Estas cifras indican que, aunque existen espacios de participación ciudadana, ésta es limitada. En todos los rubros mencionados anteriormente existen 93 municipios que respondieron que la apertura de espacios de participación “no aplica”. Cabe destacar que los datos presentados muestran exclusivamente los espacios de participación abiertos, sin embargo, la siguiente tabla brinda más información al respecto, mencionando los temas que fueron abordados por algún órgano de participación ciudadana.

Tabla 20 Organismos de participación ciudadana en municipios, por tema, 2017 y 2019

Tema donde existen espacios de participación ciudadana	Cantidad de municipios con espacios de participación		Organismos que abordaron el tema		
	2017	2019	Tipo	2017	2019
Planeación y evaluación	53	78	Consejos ciudadanos	12	23
			Consejos consultivos	2	4
			Comités ciudadanos	29	25
			Otros	3	6
			No se sabe	1	2
			TOTAL	47	60
Contraloría	41	69	Consejos ciudadanos	10	15
			Consejos consultivos	0	6
			Comités ciudadanos	21	19
			Otros	5	6
			No se sabe	0	3
			TOTAL	36	49

Tema donde existen espacios de participación ciudadana	Cantidad de municipios con espacios de participación		Organismos que abordaron el tema		
	2017	2019	Tipo	2017	2019
Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	36	72	Consejos ciudadanos	8	17
			Consejos consultivos	2	3
			Comités ciudadanos	10	17
			Otros	4	9
			No se sabe	1	1
			TOTAL	25	47
Transparencia	44	99	Consejos ciudadanos	5	18
			Consejos consultivos	3	16
			Comités ciudadanos	16	21
			Otros	5	8
			No se sabe	1	2
			TOTAL	30	65
Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	11	36	Consejos ciudadanos	3	5
			Consejos consultivos	0	4
			Comités ciudadanos	2	9
			Otros	1	3
			No se sabe	0	2
			TOTAL	6	23
Seguridad pública	67	106	Consejos ciudadanos	20	28
			Consejos consultivos	5	7
			Comités ciudadanos	27	38
			Otros	3	7
			No se sabe	1	2
			TOTAL	56	82
Tránsito	16	29	Consejos ciudadanos	4	10
			Consejos consultivos	1	3
			Comités ciudadanos	1	5
			Otros	3	2
			No se sabe	0	1
			TOTAL	9	21
Protección civil	47	107	Consejos ciudadanos	12	29
			Consejos consultivos	3	4
			Comités ciudadanos	16	40
			Otros	6	5
			No se sabe	1	2
			TOTAL	38	80

Tema donde existen espacios de participación ciudadana	Cantidad de municipios con espacios de participación		Organismos que abordaron el tema		
	2017	2019	Tipo	2017	2019
Servicios públicos	53	112	Consejos ciudadanos	9	24
			Consejos consultivos	1	6
			Comités ciudadanos	27	40
			Otros	5	13
			No se sabe	1	3
			TOTAL	43	86
Obras públicas (incluye agua potable, alcantarillado, letrinas, drenaje, electrificación, caminos, urbanización y vivienda)	98	145	Consejos ciudadanos	14	33
			Consejos consultivos	3	6
			Comités ciudadanos	65	70
			Otros	6	10
			No se sabe	1	3
			TOTAL	89	122
Desarrollo urbano (incluye rescate de espacios públicos)	41	90	Consejos ciudadanos	3	19
			Consejos consultivos	1	6
			Comités ciudadanos	23	37
			Otros	4	6
			No se sabe	0	2
			TOTAL	31	70
Desarrollo social	44	89	Consejos ciudadanos	8	22
			Consejos consultivos	1	6
			Comités ciudadanos	25	33
			Otros	5	5
			No se sabe	0	2
			TOTAL	39	68
Desarrollo económico	18	59	Consejos ciudadanos	3	9
			Consejos consultivos	0	8
			Comités ciudadanos	7	19
			Otros	2	4
			No se sabe	1	4
			TOTAL	13	44
Medio ambiente y ecología	37	95	Consejos ciudadanos	6	22
			Consejos consultivos	2	8
			Comités ciudadanos	13	34
			Otros	6	6
			No se sabe	1	4
			TOTAL	28	74

Tema donde existen espacios de participación ciudadana	Cantidad de municipios con espacios de participación		Organismos que abordaron el tema		
	2017	2019	Tipo	2017	2019
Desarrollo rural	35	87	Consejos ciudadanos	8	21
			Consejos consultivos	0	8
			Comités ciudadanos	13	30
			Otros	6	5
			No se sabe	0	5
			TOTAL	27	69
Presupuesto participativo	15	38	Consejos ciudadanos	2	9
			Consejos consultivos	1	6
			Comités ciudadanos	7	8
			Otros	1	3
			No se sabe	0	3
			TOTAL	11	29
Educación	68	122	Consejos ciudadanos	14	25
			Consejos consultivos	1	8
			Comités ciudadanos	37	60
			Otros	10	9
			No se sabe	0	3
			TOTAL	62	105
Cultura	40	108	Consejos ciudadanos	7	25
			Consejos consultivos	0	9
			Comités ciudadanos	17	39
			Otros	5	7
			No se sabe	0	4
			TOTAL	29	84
Deporte	48	120	Consejos ciudadanos	8	24
			Consejos consultivos	2	8
			Comités ciudadanos	24	49
			Otros	4	8
			No se sabe	2	8
			TOTAL	40	97
Salud	59	121	Consejos ciudadanos	15	21
			Consejos consultivos	2	12
			Comités ciudadanos	29	47
			Otros	9	12
			No se sabe	0	6
			TOTAL	55	98

Tema donde existen espacios de participación ciudadana	Cantidad de municipios con espacios de participación		Organismos que abordaron el tema		
	2017	2019	Tipo	2017	2019
Energía	11	44	Consejos ciudadanos	0	10
			Consejos consultivos	1	6
			Comités ciudadanos	3	9
			Otros	2	1
			No se sabe	0	2
			TOTAL	6	28
Turismo	26	55	Consejos ciudadanos	8	18
			Consejos consultivos	0	8
			Comités ciudadanos	8	10
			Otros	5	5
			No se sabe	0	2
			TOTAL	21	43
Asignación de recursos del FISM	58	88	Consejos ciudadanos	13	13
			Consejos consultivos	1	11
			Comités ciudadanos	37	42
			Otros	4	4
			No se sabe	0	4
			TOTAL	55	74
Asignación de recursos del FORTAMUNDF	44	89	Consejos ciudadanos	11	14
			Consejos consultivos	0	10
			Comités ciudadanos	27	41
			Otros	3	4
			No se sabe	0	4
			TOTAL	41	73
Otros	9	14	Consejos ciudadanos	3	3
			Consejos consultivos	2	0
			Comités ciudadanos	3	4
			Otros	1	0
			No se sabe	0	0
			TOTAL	9	7

▲ Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 y Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019⁶.

- Al comparar los datos sobre los municipios que cuentan con espacios de participación, con el número de órganos que abordaron determinado tema, es posible concluir que la participación es más restringida de lo que parece a primera vista. A pesar de que existe apertura a la participación, la cantidad de mecanismos u órganos constituidos para tales fines es reducida y no se presentan variaciones significativas del 2017 al 2019.

6 Los datos y resultados de los Censos y Encuestas del INEGI, corresponden al año anterior al de su levantamiento por este Instituto (v.gr. Datos del 2016 en Censo 2017 y datos del 2018 en el Censo del 2019).

- De manera complementaria, a continuación, se describe la cantidad de participantes de los órganos generados en las Administraciones Públicas Municipales o Delegacionales, correspondiendo al 2017 un total de 966 y para el 2019 un total de 2,045 representando un incremento del 111 por ciento; destacando los Comités Ciudadanos con 903 para el 2019.

Tabla 21 Participantes por tipo de organismo, 2017 y 2019

Participantes/tipo de organismo	Consejos				Comités ciudadanos		Otros		Total	
	Ciudadanos		Consultivos		2017	2019	2017	2019	2017	2019
	2017	2019	2017	2019						
Ciudadanos directamente beneficiados	146	328	11	87	362	510	51	86	570	1011
Ciudadanos no beneficiados	34	90	4	39	93	115	12	34	143	278
Académicos	25	59	4	25	12	64	7	20	48	168
Comités estudiantiles	2	57	1	26	16	72	2	19	21	174
Organizaciones no gubernamentales	10	42	9	12	6	39	2	20	27	113
Expertos líderes de opinión	14	59	6	30	39	38	1	18	60	145
Otro	24	8	4	28	14	47	27	28	69	111
No se sabe	2	13	-	5	10	18	16	9	28	45
Total	257	656	39	252	552	903	118	234	966	2045

▲ Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 y Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019.

- En cuanto al tipo de mecanismos más utilizados en temas de participación y/o consulta ciudadana en las Administraciones Públicas Municipales o Delegacionales, destacan visitas de autoridades a las comunidades o colonias; foros o jornadas de atención ciudadana en oficinas de gobierno, módulos de recepción de necesidades, sugerencias y/o peticiones en las oficinas gubernamentales; consulta directa a beneficiarios y/o consulta ciudadana y supervisión a obras y/o servicios públicos.
- Los mecanismos menos utilizados son: la creación de herramientas (*online* y *offline*) para mejorar la gestión gubernamental, el uso de un correo electrónico exclusivo para la participación y/o consulta ciudadana y vínculos dentro de la página de internet de la administración pública municipal o delegacional únicamente para esos fines.
- Al respecto, en 2016, Participando por México diseñó una solicitud de acceso a la información sobre los mecanismos de participación ciudadana existentes en cada municipio. En el estado de Puebla, de 217 municipios, únicamente 15 respondieron la solicitud. Éstos fueron: Acatzingo, Atempan, Calpan, Chignahuapan, Jonotla, Lafragua, Libres, Pantepec, Quimixtlán, San Juan Atzompa, San Matías Tlalancaleca, Santo Tomás Hueyotlipan, Tepatlaxco de Hidalgo, Tepeaca y Zacatlán.

- A continuación se presentan los datos más relevantes aportados por estos municipios: 1 reportó haber implementado un referéndum como mecanismo de participación ciudadana, 5 marcaron la existencia de plebiscito, 1 ha utilizado el mecanismo de consulta ciudadana, 2 reportaron la existencia de contraloría ciudadana, 2 cuentan con presupuesto participativo, 2 tienen asamblea ciudadana, 4 marcaron la existencia de cabildo a sesión abierta, 1 cuenta con consejos o comités consultivos vinculantes, 4 implementan consejos de participación social, 11 emplean consejos de planeación y desarrollo municipal, 1 tiene defensoría ciudadana, 3 integran consejos municipales de participación ciudadana, 5 cuentan con algún comité municipal o seccional de seguridad pública, 2 emplean consejos municipales de desarrollo rural, 6 cuentan con sistemas de quejas, denuncias y sugerencias, aunque sólo 3 los han empleado en los últimos años y únicamente 2 reportaron la existencia de una estructura de participación ciudadana.
- A partir de las tablas anteriores es posible concluir que la mayoría de los mecanismos que reportaron los municipios son de carácter consultivo, existen pocos que contemplen una autoridad delegada a los ciudadanos y, en cambio, hay numerosos mecanismos de participación simbólica.

Particularmente en el tema de capacidades institucionales para implementar políticas de desarrollo social efectivas, abiertas y participativas, como ya se había tratado en el apartado *Existencia de espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad*, el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES) permite determinar que una de las dimensiones con más áreas de oportunidad en el estado de Puebla es la de desarrollo social abierto y participación ciudadana. Con respecto a las mediciones de 2019 y 2020 sigue habiendo poca difusión de los padrones de beneficiarios en formato de datos abiertos.

Asimismo, destaca la inexistencia de mecanismos para recopilar y difundir, de forma sistemática, la opinión de los beneficiarios de programas y acciones locales de desarrollo social. Además, se reconoce la falta de mecanismos de participación ciudadana enfocados en el rediseño y actualización de los programas y acciones sociales que involucren, de manera directa, a la población en la toma de decisiones públicas. A su vez, un análisis llevado a cabo por la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales 2018 (IPRO) concluyó que, en Puebla, los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las intervenciones para el desarrollo social son sumamente escasos.

- Ahora bien, en cuanto a la participación a través de la emisión de propuestas o mediante el desarrollo de peticiones de atención, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016 reportó que el registro de las propuestas y/o peticiones ciudadanas remitidas a la APE indica que se centraron mayormente en cuestiones de servicios, donde se recibieron 1,412, en temas de vigilancia y/o denuncia de servidores públicos fueron 435 y en el diseño de iniciativas de disposiciones normativas fueron 246.
- La información publicada en 2017 muestra que la mayoría de las propuestas recibidas se enfocaron en temas de protección civil, con un total de 2,031, seguidas de las de transparencia que fueron 458. Esto es un claro ejemplo de que las peticiones y propuestas de la ciudadanía generalmente van dirigidas a una problemática que se percibe como prioritaria en determinado momento. Más recientemente, los datos del Censo de 2018 indican que únicamente se recibieron 2 propuestas ciudadanas en materia de transparencia.

- Por su parte, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, determinó que las Administraciones Públicas Municipales en el estado de Puebla recibieron 26,150 propuestas y/o peticiones de atención. Los temas que más propuestas recibieron fueron: obra pública (4,425), seguridad pública (3,635), servicios públicos (2,750) salud (2,719) y educación (1,432). El mismo censo, en 2019, registró 562,081 propuestas y/o peticiones, destacando que tan sólo el municipio de Puebla reportó 525,008 en materia de tránsito. Los temas que más propuestas recibieron fueron: tránsito (525,560), transparencia (9,938), desarrollo social (4,329), obra pública (3,814), servicios públicos (3,378) y salud (3,226).
- El contexto del estado de Puebla muestra que, aunque existe una articulación de mecanismos formales de participación tanto a nivel estatal como municipal, en la práctica hay una serie de limitaciones que impiden que los ciudadanos participen de manera efectiva. Prevalecen mecanismos de carácter consultivo donde las propuestas y recomendaciones de la sociedad no son vinculantes y existen espacios de participación donde no se han constituido organismos que operen en ese ámbito.

Otro fenómeno que puede explicar la falta de participación ciudadana está relacionado con la confianza interpersonal e institucional. A este respecto, datos de la ENCUCI 2020 indican que 21.8 por ciento de la población de 15 años y más considera que se puede confiar en la mayoría de las personas y tan solo 13.8 por ciento considera que se puede confiar en los servidores públicos o empleados de gobierno con un grado de confianza de 8 a 10. Para la región de la que Puebla forma parte, 20.3 por ciento confía en la mayoría de las personas y 14 por ciento confía en los servidores públicos o empleados de gobierno con un grado de confianza de 8 a 10. Por lo que hace a la confianza en grupos sociales, aquellos en los que se confía menos son los sindicatos (61 por ciento confía poco o nada) y los partidos políticos (76.4 por ciento confía poco a nada).

Para la región de Mesoamérica, el porcentaje de personas que confía poco o nada en los sindicatos es de 62.2 y el porcentaje para los partidos políticos es de 77.1. Esto quiere decir que la población en general no confía en las demás personas, en los servidores públicos, en los sindicatos, ni en los partidos políticos, lo que nos puede llevar a pensar que existe una desafección por los temas públicos y políticos. Lo anterior también puede ejemplificarse con otros datos de la ENCUCI 2020 que se presentan a continuación.

- A nivel nacional, 52.7 por ciento de la población de 15 años y más que sabe o ha escuchado lo que es la democracia, manifestó sentirse muy o algo satisfecha con la democracia que se tiene hoy en México, mientras que 46.8 por ciento de la población declaró sentirse poco o nada satisfecha. Para la región de Mesoamérica, el porcentaje de población que se dice muy o algo satisfecha es de 54, mientras que el porcentaje que dice estar poco o nada satisfecha es de 45.8. Si bien el porcentaje de personas que se dice estar muy o algo satisfecha con la democracia de México es alto (52.7 a nivel nacional y 54 para la región Mesoamérica), los porcentajes de personas que dicen estar poco o nada satisfechas son considerables (46.8 y 45.8, respectivamente).
- Adicionalmente, en el rubro de respeto a la legalidad, a nivel nacional, 44.3 por ciento de la población de 15 años y más considera que en México se respetan poco las leyes, seguido de un 33.5 por ciento que manifestó que las leyes se respetan algo. En la región a la que pertenece Puebla, 45.3 por ciento considera que se respetan poco las leyes y 38.6 por ciento afirma que se respetan algo. Estos datos pueden estar relacionados con los altos

niveles de impunidad que ya abordamos anteriormente, sin embargo, un dato que también nos habla de la percepción que tiene la ciudadanía con respecto a las autoridades es el siguiente: 44 por ciento cree que los gobernantes mexicanos tienen poco respeto por las leyes, seguido del 29.6 por ciento de la población que considera que los gobernantes mexicanos respetan algo las leyes. En la región de Mesoamérica, 46.3 por ciento dice que los gobernantes tienen poco respeto por las leyes y 29.3 considera que los gobernantes respetan algo las leyes. Esto es que, de las personas encuestadas, la mayoría piensa que las leyes se respetan poco o algo, pero también que quienes menos respeto sienten por ellas son nuestros gobernantes.

En páginas anteriores se ha argumentado que la falta de sentido de corresponsabilidad permea a la sociedad en general, por consiguiente, también se deben considerar las actitudes y acciones de las empresas o corporaciones que están integradas y dirigidas por individuos partícipes del proceso de normalización de la corrupción. A este aspecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), reconoce que, desde un enfoque de corresponsabilidad, la prevención de hechos de corrupción y faltas de particulares es una prioridad, por lo que, en el sector empresarial, promueve esquemas de integridad.

- En este sentido, el soborno y otros tipos de corrupción entre privados y gobierno son prácticas, situación que se ha discutido ampliamente en el apartado de: *distorsión del proceso de interacción entre el gobierno y la sociedad*, son bastante comunes, tanto individuos como empresas utilizan este método para obtener beneficios indebidos que pueden ir desde pagos extraordinarios para evitar multas o sanciones hasta acciones relacionadas con el desvío de recursos públicos o el mal uso de los mismos, afectando sectores elementales como salud, educación e infraestructura. Datos de la Encuesta de Delitos Económicos 2018, PricewaterhouseCoopers México (PwC) señalan que 8 de cada 10 empresarios encuestados consideran que el soborno y la corrupción son prácticas habituales al momento de hacer negocios en México.

La promoción y puesta en marcha de esquemas de integridad empresarial se ha convertido en un imperativo en las estrategias orientadas al control de la corrupción alrededor del mundo. El argumento que justifica la introducción de esta clase de medidas es bastante simple: las empresas son espacios organizados que, al igual que las dependencias de gobierno, están expuestas a riesgos internos y externos de corrupción en distintos frentes (al momento de realizar trámites de gobierno, al concursar en procesos de compras públicas, al establecer acuerdos con proveedores, etcétera) (SESNA, 2018).

- El sector privado tiene un rol importante en el combate a la corrupción, comenzando con el diseño e implementación de políticas internas que impulsen el cumplimiento del marco normativo en la materia, además de las mejores prácticas internacionales de integridad corporativa. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana desarrollaron una metodología de evaluación de las características mínimas que debe tener una política de integridad corporativa, considerando las 500 empresas más grandes de México.
- De acuerdo con esta investigación, el 72.6 por ciento de las empresas hace público en su página web un código de ética o de conducta para empleados, 59.8 por ciento publica en

su página web un programa anticorrupción, 39 por ciento de las empresas hace pública una declaración o compromiso de “cero tolerancias” a la corrupción y únicamente el 35.6 por ciento de quienes actúan en representación de la empresa están sujetos al programa de integridad, o al código de conducta.

- Según datos de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) y Datalogía (periódico Reforma) (2020), a la pregunta ¿cuánta corrupción cree usted que hay entre los grandes empresarios? el 79% de los mexicanos responde que hay mucha o algo. Sin embargo, cuando se hace la misma pregunta sobre los pequeños negocios y comercios, 53% de los encuestados cree que hay mucha o algo de corrupción. De manera que, cuando se pregunta a los mexicanos sobre corrupción, éstos la asocian con la gran corrupción, que es en la que podrían estar involucrados los grandes empresarios.

De acuerdo con MCCI, esto puede deberse a los escándalos de gran corrupción que han sido ampliamente difundidos por los medios de comunicación y la prensa; pero también a la innegable realidad de que los grandes empresarios tienen la capacidad “de modificar el marco legal que las regula, ofrecer sobornos a las autoridades que deben vigilarlos u obtener contratos públicos a través de acuerdos indebidos”. No obstante, las consecuencias de la corrupción, como afirmamos en el apartado Distorsión del proceso de interacción entre el gobierno y la sociedad, se ven reflejadas en las condiciones de competencia y en las pérdidas económicas para todos los actores sociales.

Por esta razón, resulta fundamental que la Política Estatal Anticorrupción contemple estrategias y acciones concretas que promuevan la implementación de medidas anticorrupción en la iniciativa privada, tomando en consideración que en 2016 Puebla fue calificado como la quinta entidad federativa con el mayor número de empresas en el país.

Como conclusión, podemos decir que las prácticas corruptas forman parte del comportamiento cotidiano de los individuos y tienen un grado importante de aceptación social, por lo que una estrategia anticorrupción de carácter integral debe contemplar esfuerzos y acciones que involucren tanto a gobierno como a los ciudadanos (individuos, universidades, empresas, etc.). Desde una visión de corresponsabilidad de los distintos sectores implicados, será posible reconocer el papel que juega cada uno en la problemática y hacer su parte para resolverla. En este apartado hemos identificado las razones por las cuales la sociedad en general no asume su responsabilidad en el combate a la corrupción, sin embargo, también hemos podido ver que un amplio porcentaje considera que su papel es importante en esta misión, por lo que se tendrán que realizar, desde los gobiernos, los esfuerzos necesarios para que la ciudadanía pueda tomar en sus manos la parte que le corresponde en la solución al problema de la corrupción.

VII. Árbol de Problemas



PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

VII. Árbol de Problemas



VIII. Factores de la Corrupción



PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

VIII. Factores de la Corrupción

A lo largo del diagnóstico y del análisis de los cuatro factores identificados se presentaron datos e información que permiten caracterizar el fenómeno de la corrupción en el estado de Puebla, conocer el estatus actual de cada uno de los factores y tener un panorama general del problema al que nos enfrentamos. Como consecuencia de lo planteado en los apartados previos, la PEAPUEBLA considera la aproximación del fenómeno de acuerdo con las siguientes dimensiones:

- a) Las relaciones de causalidad de cada uno de los factores;
- b) Las interacciones entre ellos;
- c) Los espacios y actores involucrados; y
- d) La dimensión temporal o momentos en los que se presenta la corrupción.

Se ha mencionado con anterioridad el carácter evolutivo de la corrupción, es decir, que ésta se concreta a pesar de las acciones que intentan controlarla, debido, en mayor medida, a una adaptación de las conductas corruptas a las nuevas reglas, lo cual implica contar con una estrategia que permita distinguir el nivel de ocurrencia temporal. Esto significa considerar que el problema de la corrupción y sus interacciones no son estáticos, sino que se tienen elementos previos a la ocurrencia del fenómeno, un conjunto de interacciones durante su ejecución y una serie de consecuencias una vez que ha ocurrido.

En este sentido, los factores de la corrupción al corresponder con las causas de este fenómeno, determinan las posibles soluciones del mismo. Sin embargo, el nivel de ocurrencia temporal mencionado anteriormente condiciona que las soluciones se adapten al mismo, de manera que se requiere incorporar rutas de acción que consideren los diferentes momentos del ciclo de la corrupción (antes, durante y después). La gestión de los asuntos en este sentido forma parte de la planificación estratégica, bajo la forma del pensamiento basado en riesgos el cual implica la necesidad de anticipar la ocurrencia de eventos que pueden afectar la consecución de los objetivos de una organización pública o privada.

De acuerdo con la Cámara de Comercio Internacional, el Foro Económico Mundial y Transparencia Internacional “la corrupción, el abuso de un poder otorgado para obtener algún beneficio privado, es el mayor obstáculo para el desarrollo económico y social en todo el mundo. Distorsiona los mercados, reprime el crecimiento económico, degrada la democracia y socava el Estado de Derecho” (Cámara de Comercio Internacional et al., 2008), de manera que es necesario intervenir en las causas previas a la consolidación del fenómeno.

De acuerdo con la Organización Internacional para la Estandarización, en la descripción específica de conceptos de la Norma ISO 31000:2018, el riesgo es definido como el “efecto de la incertidumbre sobre los objetivos” (Organización Internacional de Normalización, s.f.), la incertidumbre se refiere a la posibilidad de que ocurra un hecho que afecta la generación de valor de una organización, lo cual implica una dimensión temporal. Esto resulta relevante porque, en términos prácticos, actuar frente a los riesgos implica considerar escenarios de ocurrencia probables en el futuro y generar una estrategia frente a influencias externas e internas que hacen incierto si se lograrán los objetivos, éstos pueden ser de distintos niveles y variados en todo tipo de organizaciones, pero

cuando hablamos del sector público los objetivos tienen un impacto no solo en una organización sino en la sociedad en su conjunto; de ahí que, en términos de la acción pública, sea primordial actuar valorando los riesgos, es decir, anticipándose, previniendo.

En este sentido es que cobra relevancia la definición de riesgos de corrupción elaborada en Colombia como parte de la Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción, pues se define como: “la posibilidad de que, por acción u omisión, se use la autoridad de funcionarios públicos para desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado” (Presidencia de la República de Colombia, 2015), esta definición contiene tres características básicas:

- La gestión de recursos públicos;
- La acción desde el poder público; y
- La búsqueda de un beneficio privado.

En estos elementos es posible que ocurran desviaciones de los objetivos previstos para el bien público; ahora bien, considerando la metodología aplicable a la gestión de riesgos, el resultado es un proceso que incluye un análisis del contexto de la organización, identificación de los riesgos, análisis del riesgo, calificación de la probabilidad e impacto, implementación de acciones frente al riesgo y evaluación de estas acciones.

De manera general, la gestión de riesgos puede identificarse en el sector público como un insumo para diagnosticar y proyectar al futuro y como un elemento para asegurar el desempeño; asimismo, se enmarca en el control administrativo como un “medio de garantía del cumplimiento del principio de legalidad enriquecido por la teoría de los derechos humanos y puede llevarse a cabo con un agente que forme parte de la organización, interno, o con uno que sea ajeno, externo” (Matute, 2018).

Cuando se trata del control externo se establece que son los beneficiarios o sus representantes quienes lo ejercen, y el control interno se realiza al interior de las organizaciones del sector público. El resultado es la identificación y prevención de riesgos o, en su caso, la corrección de los errores cometidos en la planeación, ejecución y control de la acción pública. Como parte de los esfuerzos para contar con una estrategia que fortalezca la gestión de riesgos en el sector público mexicano, la PNA en su Prioridad 22, establece que es necesario: “Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción” (Sistema Nacional Anticorrupción, s.f.).

Para el caso de los riesgos de corrupción en las empresas, en México, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) en su artículo 25 plantea un avance sustancial en este sentido, al considerar que debe existir una política de integridad que incluya la detección de riesgos en la materia. Esto resulta fundamental para contener la corrupción y mejorar la competencia puesto que, como lo plantea la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), es necesario para las empresas “aplicar políticas relativas a cuestiones como los obsequios, las cadenas de suministro y los denunciantes de irregularidades, con el fin de promover un entorno justo y equitativo” (UNODC, 2013).

De acuerdo con el Informe 2020 de Integridad Corporativa 500, de las 500 empresas más importantes de México, 354 han hecho público su programa anticorrupción, lo cual indica un compromiso

claro del sector privado en la construcción de una cultura de la integridad. De manera adicional, el gobierno de México, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con el objetivo de promover programas de integridad en las micro, pequeñas y medianas empresas, en marzo de 2021 publicó el documento *Cómo implementar un sistema de control, vigilancia y auditoría*, el cual constituye el esfuerzo más reciente para identificar, monitorear y mitigar riesgos de corrupción, específicamente aquellos contenidos en los artículos 66 a 72 de la LGRA.

Finalmente, el panorama de la gestión de riesgos de corrupción tiene como premisa que la comisión de irregularidades, la corrupción y la ineficiencia encuentran su contraparte en la coordinación, vinculación y el intercambio de información de las instituciones tanto del sector público como del sector privado. Puebla, entonces, cuenta con la posibilidad de realizar avances significativos en la anticipación de los efectos negativos de la corrupción sobre el desarrollo sostenible y el desempeño gubernamental al impulsar la implementación y seguimiento de estas prácticas mediante la PEAPUEBLA.

Por otro lado, a nivel internacional Bautista y Garzón (2019) han realizado una revisión de la literatura a nivel internacional sobre la conceptualización de la corrupción identificando la importancia de la prevención de este fenómeno como un pilar clave de política a largo plazo (Graycar y Sidebottom, 2012; Scott, 2013; Mungiu-Pippidi, 2015; Scott y Gong, 2015), esto indica que la prevención no puede ser un elemento más en las estrategias de combate a la corrupción, es un medio en el que deben concurrir los esfuerzos del sector público y de la sociedad. A nivel normativo esto puede apreciarse en numerosas referencias enfocadas en la prevención, como el eje 4, artículos 5 a 12, de la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción* (UNCAC); el artículo III de la *Convención Interamericana Contra la Corrupción*; Declaraciones 5, 6, 8 y 10 de la *Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal, en el marco más amplio del Programa de las Naciones Unidas para Abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública* (2015); la recomendación X. Recomendación para Fortalecer la Lucha contra el Cohecho, de la OCDE (2009). Adicionalmente, el elemento estratégico de la prevención está considerado en el artículo 421 del Código Nacional de Procedimientos Penales y en el artículo 25 de Ley General de Responsabilidades Administrativas. Incluso el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2013) considera que el primero de los pilares estratégicos de la agenda de combate de la corrupción es fortalecer la prevención del fraude y la corrupción en las operaciones del banco, el segundo es apoyar los esfuerzos de la región en materia de transparencia y lucha contra la corrupción y el tercero es asegurar que los funcionarios del banco se conduzcan según los más altos estándares éticos.

En un estudio reciente, Morales (2021), a partir de la revisión de las acciones necesarias para intervenir en fenómenos complejos como los derivados de comportamientos delictivos, ha identificado que éstos se presentan en todo el mundo, aunque su magnitud y gravedad varíe de un lugar a otro en función de las reacciones sociales, el contexto, la idiosincrasia y la cultura. Por analogía podemos decir que lo mismo ocurre con la corrupción, esto debido a dos aspectos fundamentales primero porque las manifestaciones conductuales de la corrupción son similares a las conductas delictivas y, segundo, porque de acuerdo con la legislación derivada de la construcción del SNA los hechos de corrupción y las faltas administrativas pueden derivar en delitos de corrupción.

De esta manera, es apropiado recuperar el concepto de prevención de la delincuencia establecida por la ONU (ONU, 2002) que la define como “estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo

de que se manifiesten comportamientos delictivos y sus efectos potencialmente dañinos sobre individuos y sociedad, a través de la intervención en sus múltiples causas". Como puede apreciarse, la lógica de intervención desde la perspectiva de la prevención es coincidente con la PNA y con la PEAPUEBLA pues constituye una estrategia sistémica que se manifiesta en diferentes niveles y contextos, y se dirige a objetivos específicos.

En este sentido, las diferentes opciones de prevención en fenómenos asociados a los delitos "se pueden resumir a partir de la interacción entre los diferentes momentos de intervención y el tipo de orientación, tal como propusieron originalmente Van Dijk y Waard (1991)" (Morales, 2021), de acuerdo con la investigación de (Morales, 2021) se pueden identificar estrategias graduales a partir de tres momentos:

- a) Prevención primaria para establecer condiciones que reducen oportunidades para la emergencia del problema.
- b) Prevención secundaria para establecer estrategias que evitan la consolidación de los problemas.
- c) Prevención terciaria para disminuir daños y evitar recurrencia de los problemas.

Así mismo, las intervenciones se convierten en sistémicas cuando se considera la orientación hacia el delincuente, la víctima, la comunidad y el medio ambiente.

Los elementos planteados se suman a la investigación de Bautista (2015), quien ha identificado, a partir de la revisión del caso de Finlandia, un conjunto de elementos que nos permiten reconocer algunos aspectos por los cuales ese país se encuentra, desde 1995, entre los cinco con menor corrupción del mundo de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (TI, 1995, 2020). En el país de referencia, uno de los factores clave en la lucha anticorrupción es la prevención, la visión prospectiva de Finlandia los ha llevado a generar instituciones creadas para anticipar situaciones futuras como es el caso del "Comité para el futuro" institución que forma parte permanente de su parlamento y que tiene como objetivo reflexionar la construcción del mejor futuro posible, estableciendo los escenarios en los que pudieran presentarse problemas que frenan el desarrollo, mediante el análisis de los efectos de largo plazo de lo que se decide en el presente, y desde una perspectiva sistémica e integradora, el principio básico de su función es asumir con responsabilidad los efectos futuros de las decisiones del presente.

Por lo antes expuesto, es necesario iniciar un trabajo de anticipación y de intervención en las causas de la corrupción a nivel sistémico incluyendo un eje de acción que permita:

1. Establecer condiciones culturales que promueven la cultura de la legalidad y de la integridad como un medio para el desarrollo y la convivencia en el presente, pero sobre todo considerando el compromiso con las generaciones futuras.
2. Integrar un gobierno, junto con su administración, que toma en cuenta los valores y los integra en su gestión, potenciando la cultura de la legalidad en ambientes institucionales adecuados para el desarrollo personal y profesional de las personas servidoras públicas, dando paso a una mayor disposición para la formación, la educación y la capacitación, donde el espíritu de servicio y compromiso con la ciudadanía prevengan los conflictos de intereses y se fortalezca la confianza ciudadana en el gobierno.

3. Evitar la consolidación de la corrupción como un sistema de valores y orden social mediante la gestión de riesgos de corrupción en instituciones públicas y privadas, con marcos de control interno que, de acuerdo con la legislación vigente, son obligatorios pero que no son evaluados de manera sistemática y documentada.

Por lo anterior, a continuación se presentan los ejes estratégicos y los principios transversales de la PEAPUEBLA, como una estrategia de largo plazo, integral, gradual y sistémica para enfrentar la corrupción.

Figura 11 Ejes de la PEAPUEBLA



▲ Fuente: elaboración propia.

**IX. Ejes Estratégicos,
Objetivos, Prioridades
de Política y Principios
Transversales de la
PEAPUEBLA**



PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

IX. Ejes Estratégicos, Objetivos, Prioridades de Política y Principios Transversales de la PEAPUEBLA

Eje 1. Combatir la corrupción e impunidad

En este eje se incluyen la mejora en los procesos denuncia y el fortalecimiento de las autoridades de denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Objetivo General

Combatir la corrupción y la impunidad a través del fortalecimiento de los procesos de denuncia y de las instituciones de procuración e impartición y justicia, así como de las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.

Objetivo Específico 1

Fortalecer los recursos (económicos, materiales y humanos) de las autoridades responsables de detectar, atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

“
Objetivo General
Combatir la
corrupción y la
impunidad a través
del fortalecimiento
de los procesos
de denuncia y de
las instituciones
de procuración
e impartición y
justicia.
”

Prioridades de Política Pública	Agentes de transformación	Plazo
1. Garantizar la suficiencia de recursos y capacidades de las autoridades responsables de detectar, atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.	FECC SFP TJAEP CJ	Corto

Objetivo específico 2

Generar mecanismos de comunicación y coordinación entre las autoridades responsables de detectar, atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Prioridades de Política Pública	Agentes de transformación	Plazo
2. Generar mecanismos de comunicación y colaboración estandarizados que aseguren la coordinación entre las autoridades responsables de detectar, atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.	FECC SFP TJAEP CJ	Corto
3. Implementar procedimientos estandarizados en materia de presentación y seguimiento de denuncias en los entes responsables de detectar, atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.	ASE FECC SFP TJAEP ITAIPUE CJ SESEA	Corto

Prioridades de Política Pública	Agentes de transformación	Plazo
4. Generar y ejecutar procesos homologados de protección a denunciantes (internos y externo) alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.	FECC SFP TJAEP CJ	Mediano
5. Impulsar la mejora y homologación de protocolos y procesos en los entes responsables de detectar, atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, para la atención oportuna de denuncias.	FECC SFP TJAEP CJ	Mediano
6. Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y sustanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Estatal.	FECC SFP TJAEP CJ ASE SESEA	Largo

Objetivo específico 3

Fortalecer los mecanismos institucionales entre la ciudadanía y el gobierno para señalar faltas administrativas y hechos de corrupción.

Prioridades de Política Pública	Agentes de transformación	Plazo
7. Desarrollar mecanismos de acercamiento ciudadano para facilitar la denuncia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.	FECC SFP TJAEP CJ ASE ITAIPIUE SESEA	Corto
8. Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción en materia de delitos por hechos de corrupción.	FECC	Corto
9. Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.	FECC SFP TJAEP CJ	Mediano
10. Implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.	FECC SFP TJAEP CJ ITAIPIUE	Mediano

Eje 2. Combatir la arbitrariedad y abuso del poder público

Las prioridades de este eje se enfocan en el aumento de la fiscalización, la transparencia, la auditoría y el control interno, así como la mejora en los procesos de los entes públicos para disminuir los espacios en los que puede presentarse la arbitrariedad.

Objetivo General

Disminuir los espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad y el abuso del poder en la gestión pública, mediante la mejora de procesos, control interno, auditoría, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas de la administración pública.

Objetivo Específico 4

Disminuir el abuso de poder en las instituciones públicas mediante la aplicación y el desarrollo de procesos de control interno, auditoría, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en la planeación, presupuestación y ejercicio del gasto público, con un enfoque de máxima publicidad y participación de la sociedad en la gestión de riesgos y el fomento de la integridad empresarial.



Objetivo General
Disminuir el abuso de poder en las instituciones públicas mediante la aplicación y el desarrollo de procesos de control interno, auditoría, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas

Prioridades de política pública	Agentes de transformación	Plazo
11. Instrumentar procesos institucionales de planeación y ejercicio del gasto	SESEA SFP TJAEP CJ ASE ITAIPUE FECC	Corto
12. Impulsar la coordinación entre los entes de fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.	SFP ASE	Corto
13. Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Estatal Anticorrupción, junto con la elaboración de un anexo transversal presupuestal en materia anticorrupción.	SESEA ASE	Corto
14. Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público privadas, el cabildeo y los programas públicos.	ITAIPUE SFP ASE	Mediano
15. Impulsar la consolidación y evaluación a escala estatal de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios.	SFP ASE	Mediano
16. Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.	SFP ASE	Mediano
17. Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, en colaboración con el Sistema Nacional de Archivos y el SNT, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados.	ITAIPUE SFP ASE CJ	Largo

Objetivo Específico 5

Fomentar marcos de actuación claros y mecanismos de control en el sector público, especialmente en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de programas públicos.

Prioridades de política pública	Agentes de transformación	Plazo
18. Reforzar los procesos que permitan mantener actualizados los manuales de organización de los entes públicos, conforme a la estructura orgánica y funciones establecidas por la normatividad.	FECC SFP TJAEP CJ ASE ITAIPIUE SESEA	Corto
19. Impulsar la revisión integral de los manuales administrativos de la toda la administración pública estatal para identificar duplicidad de funciones y promover su eliminación	SFP	Corto
20. Fomentar el desarrollo de procesos participativos en la integración de planes de desarrollo, presupuesto, políticas públicas y proyectos de alto impacto	ASE ITAIPIUE SFP TJAEP CJ FECC	Corto



Objetivo General
Promover la gestión pública efectiva en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad e iniciativa privada mediante la eliminación de barreras para acceder a los trámites y servicios, asimetrías de información y deficiencias en los procesos.

Eje 3. Impulsar la gestión pública efectiva en materia de transparencia, rendición de cuentas y mejoramiento de procesos

Las prioridades de política establecidas para este eje se enfocan en establecer interacciones sociedad y gobierno con marcos regulatorios ágiles que promuevan la competencia, la competitividad y el desarrollo sostenible bloqueando la pequeña y gran corrupción.

Objetivo General

Promover la gestión pública efectiva en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad e iniciativa privada mediante la eliminación de barreras para acceder a los trámites y servicios, asimetrías de información y deficiencias en los procesos, así como el fortalecimiento de los marcos regulatorios y de actuación en áreas de riesgo.

Objetivo específico 6

Establecer mecanismos para identificación y control de áreas de riesgo que propicien la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el sector público al realizar trámites y acceder a programas y servicios públicos.

Prioridades de política pública	Agentes de transformación	Plazo
21. Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.	SFP	Corto
22. Adoptar mecanismos que permitan fortalecer el control y vigilancia social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, contrataciones públicas, entre otros.	SFP	Corto
23. Fomentar esquemas de integridad corporativa para impulsar la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro del sector productivo.	ASE SFP TJAEP ITAI PUE CJ FECC SESEA	Corto
24. Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.	SFP	Mediano
25. Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva, en concordancia con las directrices del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria.	SFP ITAI PUE	Mediano
26. Impulsar la creación y homologación de principios normativos en materia de conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.	SFP ASE	Mediano
27. Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas.	ITAI PUE ASE SFP	Mediano
28. Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo estatal de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información pública existente con enfoque de derechos humanos.	SFP ITAI PUE	Largo

Objetivo específico 7

Impulsar mecanismos eficientes de coordinación, planeación, transparencia, auditoría, fiscalización y rendición de cuentas en las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas, los programas públicos y el cabildeo para abatir los riesgos de corrupción.

Prioridades de política pública	Agentes de transformación	Plazo
29. Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización.	ITAI PUE ASE SFP	Mediano
30. Actualizar y reformar el marco normativo en materia de contrataciones para promover la competencia, el uso eficiente de los recursos y fomentar la transparencia de manera que se mejore y transparente el proceso desde la planeación hasta la evaluación del bien o servicio prestado.	ITAI PUE ASE SFP	Largo



Objetivo General
Propiciar el involucramiento de los diferentes sectores sociales en el control de la corrupción, a través de mecanismos de participación, vigilancia y autorregulación social.

Eje 4. Involucrar sociedad, sector público y sector privado

Este eje prevé las diferentes formas en las que se pueden conjuntar los esfuerzos del sector público con los de la sociedad en general y el sector privado, en particular, en materia anticorrupción.

Objetivo General

Propiciar el involucramiento de los diferentes sectores sociales en el control de la corrupción, a través de mecanismos de participación, vigilancia y autorregulación social, con una perspectiva de gobierno abierto e incluyente.

Objetivo específico 8

Propiciar el involucramiento de los diferentes sectores sociales en el control de la corrupción, mediante el fortalecimiento e institucionalización de mecanismos de participación, vigilancia y autorregulación social, con una perspectiva de gobierno abierto e incluyente.

Prioridades de política pública	Agentes de transformación	Plazo
31. Fomentar la creación de observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción.	SFP SESEA	Corto
32. Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la publicación de información socialmente útil e incentiven la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción.	ITAIPIUE SFP	Corto
33. Desarrollar mecanismos de colaboración con organismos internacionales y cámaras empresariales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPyMES.	ITAIPIUE SFP	Corto
34. Implementar mecanismos de colaboración con academia y organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de diagnósticos y evaluaciones específicos permanentes.	SFP SESEA	Corto
35. Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.	SFP SESEA	Corto
36. Implementar un sistema electrónico para el registro y articulación de las actividades de vigilancia ciudadana.	SFP	Corto
37. Crear un catálogo estatal de mecanismos de participación social, así como una estrategia de difusión de los mismos, que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.	SFP	Mediano
38. Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.	SFP SESEA	Mediano
39. Consolidar la colaboración con la sociedad civil en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, que permita incrementar la participación social, el seguimiento, fomento y mejora de las herramientas existentes de participación social, el diseño participativo y evaluación de políticas públicas	ITAIPIUE SFP	Mediano

Prioridades de política pública	Agentes de transformación	Plazo
40. Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en el poder legislativo estatal, tendiente a un modelo de estado abierto.	ASE ITAIPUE	Largo

Eje 5. Prevenir la corrupción a través de la promoción de la cultura de la legalidad y la integridad

Este eje considera un modelo de transformación del orden social, de fondo, es un llamado a la acción y un compromiso de corresponsabilidad de la sociedad poblana en su conjunto para intervenir en las causas que originan y perpetúan la corrupción.

Objetivo General

Crear condiciones institucionales y sociales que fomenten la integridad y la legalidad, prevengan la corrupción y eviten su consolidación.

Objetivo específico 9

Establecer mecanismos institucionales para prevenir, identificar, medir, dar seguimiento y mitigar los riesgos de corrupción específicos.

“
Objetivo General
Crear condiciones institucionales y sociales que fomenten la integridad y la legalidad, prevengan la corrupción y eviten su consolidación.

Prioridades de política pública	Agentes de transformación	Plazo
41. Establecer esquemas para la detección, calificación y atención de riesgos de corrupción al interior de los entes públicos y en las interacciones sociedad-gobierno, así como su seguimiento y evaluación.	SFP ASE TJAEP	Corto

Objetivo específico 10

Mejorar los ambientes institucionales y capacidades en el sector público estatal y municipal que eviten y reduzcan oportunidades para actos de corrupción.

Prioridades de política pública	Agentes de transformación	Plazo
42. Establecer mecanismos que propicien la adopción de una cultura institucional al interior de los entes públicos.	SFP	Corto
43. Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocada en ética pública, prevención y control de la corrupción y responsabilidades administrativas.	SFP ASE CJ TJAEP	Corto

Objetivo específico 11

Promover una cultura de integridad en gobierno, organizaciones privadas y sociedad en general que sea progresiva y siga las mejores prácticas internacionales.

Prioridades de política pública	Agentes de transformación	Plazo
44. Fortalecer el papel de la sociedad civil organizada en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.	SFP SESEA	Corto
45. Desarrollar mecanismos efectivos que favorezcan la participación ciudadana y el involucramiento social en la prevención y control de la corrupción; así como en el diseño, implementación, vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.	SFP SESEA	Corto
46. Generar mecanismos para fomentar la cultura del reconocimiento del comportamiento dentro de la legalidad, tanto en el sector público como en la sociedad en general.	SFP CJ SESEA	Mediano
47. Implementar un sistema de integridad pública eficaz, integral y coherente.	SFP FECC TJAEP CJ ASE ITAIPIUE SESEA	Largo
48. Homologar criterios a escala estatal para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate; así como fomentar la socialización y adopción de valores relevantes en la sociedad y el sector privado para el control de la corrupción	SFP FECC TJAEPEP CJ ASE ITAIPIUE SESEA	Largo

Objetivo específico 12

Fortalecer la administración pública mediante estructuras profesionalizadas, fuertemente integradas y dignificación del servicio público.

Prioridades	Líderes de implementación	Plazo
49. Generar condiciones para la dignificación del servicio público.	SFP ASE	Largo
50. Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.	SFP ASE CJ	Largo

X. Principios transversales



PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

X. Principios transversales

Coordinación

La Política Nacional Anticorrupción describe como su principal objetivo “asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad con la finalidad de asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno” (PNA, 2020). En consonancia con ese objetivo, la Política Estatal Anticorrupción del estado de Puebla contempla la coordinación como uno de sus principios transversales.

La visión sistémica del fenómeno de la corrupción es en gran parte lo que condiciona la inclusión de este principio transversal ya que, como se ha expresado con anterioridad, la complejidad del problema de la corrupción requiere la intervención simultánea de diferentes actores que inciden en su prevención y combate. La coordinación, colaboración e involucramiento de dichos actores será crucial para la atención integral del problema en las diferentes dimensiones en las que se manifiesta y para articular los diferentes ejes y las prioridades derivadas de los mismos.

Además, de acuerdo con el artículo 2, fracción I, uno de los objetivos de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla es establecer “los mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en el Estado de Puebla y los municipios que lo integran”, por lo que al incluir este principio transversal también se estará dando cumplimiento a la mencionada ley.

Derechos Humanos

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Derechos Humanos de las Naciones Unidas) “la corrupción puede tener repercusiones devastadoras sobre la disponibilidad, calidad y accesibilidad –sobre la base de la igualdad- de los bienes y servicios vinculados a los derechos humanos”, además de que debilita el funcionamiento y la legitimidad de las instituciones, los procesos, así como las normas del Estado de derecho (AC-NUDH, s/f).

Asimismo, la convergencia entre las agendas de derechos humanos y de anticorrupción permiten un beneficio mutuo dado que el combate a la corrupción puede impactar de manera positiva en el goce y ejercicio de los derechos humanos y, por otro lado, el impulso de los derechos humanos tiene el potencial de reducir las oportunidades de corrupción y mejorar las políticas públicas enfocadas en su erradicación (CIDH, 2019). Es decir, que la dinámica de ambas agendas genera oportunidades de retroalimentación y complementariedad, lo que puede reforzar la eficacia de las políticas públicas en materia de anticorrupción.

Es en ese sentido que la PEA incluye un principio transversal de derechos humanos, que obligará a considerar a los grupos desfavorecidos en las acciones anticorrupción de la entidad, para asegurar que se les procuran condiciones que permiten su integración y participación de y en las mismas. Asimismo, los esfuerzos en materia de prevención y combate a la corrupción deberán cumplir con las normas, principios y mecanismos de derechos humanos que les permitan legitimarse.

Gobierno Abierto

Las acciones que se realicen como producto de la Política Estatal Anticorrupción deberán considerar la visión de gobierno abierto toda vez que ésta involucra a la sociedad en las decisiones públicas y, al mismo tiempo, compromete a los gobiernos a ser más transparentes y a rendir cuentas. En el Plan Nacional de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en México 2013-2015 se define al gobierno abierto como “un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer nuestra democracia. Se trata de crear un ecosistema que posiciona al gobierno como plataforma de innovación. Gobierno abierto se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permite la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos que se suscriban al desarrollo del país”. Por esta razón se considera una herramienta importante para contribuir de manera efectiva a la estrategia sistémica de prevención y combate a la corrupción en el Estado de Puebla.

De igual manera, son de utilidad las ideas que se encuentran detrás de esta iniciativa:

- La transparencia promueve la rendición de cuentas;
- La participación mejora la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones; y
- La colaboración incorpora a los ciudadanos a la acción de gobierno (Villoria, 2012)

México fue uno de los ocho países, junto con Estados Unidos, Brasil, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica, que se comprometieron desde un inicio con la iniciativa y que son considerados como fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto (Peschard, 2012). Desde entonces se han elaborado cuatro planes de acción nacionales, siendo el Cuarto Plan de Acción 2019-2021 el que se encuentra vigente y está compuesto por trece compromisos que pretenden mejorar los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana (<http://gobabiertomx.org/>).

Los principios de gobierno abierto, así como los compromisos planteados en el Cuarto Plan de Acción 2019-2021 de la Alianza para el Gobierno Abierto en México proporcionan un marco de actuación para la administración pública y su relación con la sociedad que será de utilidad para la implementación de la Política Estatal Anticorrupción.

Inteligencia contra la corrupción

Además de la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, así como de estrategias de gobierno abierto en donde la sociedad se involucre activamente en las acciones anticorrupción, es importante que los gobiernos utilicen los avances de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y las innovaciones tecnológicas en el combate a la corrupción (Dassen, 2015). Tecnologías emergentes como *Big Data*, *blockchain*, inteligencia artificial e *internet*, representan oportunidades para luchar desde otra perspectiva contra la corrupción, en tanto que reducen la necesidad de recurrir al componente humano para la inspección y vigilancia de las actuaciones administrativas, reducen los riesgos que conlleva el comportamiento social y permiten implementar nuevos mecanismos para lograr un mayor grado de transparencia (Caballero, 2019).

Los aportes de las TIC y las innovaciones tecnológicas pueden incidir en la generación de inteligencia anticorrupción, especialmente en la prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción. En ese sentido, la PEA se apega a lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en cuanto a la creación de una plataforma “que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que las autoridades competentes tengan acceso a los sistemas a los que se refiere el Título Cuarto de esta Ley”¹, y a la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla que prevé, además de la integración a la Plataforma Digital Nacional, “establecer una Plataforma Digital Estatal que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que el Comité Coordinador Estatal pueda establecer políticas integrales, metodologías de medición y aprobar los indicadores necesarios para que se puedan evaluar las mismas, conforme a las disposiciones legales aplicables”.

Por estas razones se considera importante incluir el principio transversal de inteligencia contra la corrupción, para fomentar la utilización de las TIC y de la innovación tecnológica en las acciones que se realicen en el estado de Puebla en materia anticorrupción.

¹ Los sistemas a los que se refiere son: i) Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; ii) Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; iii) Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados; iv) Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización; v) Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y vi) Sistema de Información Pública de Contrataciones.

XI. Criterios para la implementación, evaluación y seguimiento



PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

XI. Criterios para la implementación, evaluación y seguimiento

Implementación

La implementación es una etapa determinante de la PEAPUEBLA puesto que los elementos técnicos y políticos de una estrategia de esta magnitud pueden constituir retos en su operación y gestión. Por lo que respecta a los elementos técnicos, la alineación y contextualización ya revisados en este documento dan cuenta de la solidez de la teoría causal que da forma a la PEAPUEBLA, en lo que respecta a los elementos que surgen de la administración pública, en este apartado se exponen las líneas generales mediante las cuales las prioridades de política se materializarán de acuerdo con el horizonte temporal de corto, mediano y largo plazo, lo cual da cuenta de la necesaria gradualidad de las acciones que se articulan de manera sistémica y estratégica. Por otro lado, la visualización de la distribución de las prioridades de política en relación con los agentes de transformación da cuenta de la característica simultánea que se requiere para abordar de manera integral y articulada el malestar de la corrupción.

La distribución de las prioridades de política pública permitirá que en el desarrollo de cada una de ellas se realice el análisis organizacional, gerencial y operativo necesario para la implementación de la política, así como la identificación de las interacciones necesarias a nivel del Sistema Estatal Anticorrupción, con el fin de integrarlo a programas de trabajo y presupuestarios de cada uno de los integrantes del Comité Coordinador. Con esta asignación se brinda claridad respecto a la responsabilidad en la conducción de las acciones y su eventual seguimiento.

A continuación, se presenta la distribución de prioridades de política pública, con los siguientes identificadores:

Identificador	Significado
AI	Agente de apoyo en la implementación
C	Agente Coordinador de Implementación
E	Agente Evaluador de la Implementación

Prioridades de Política Pública	Agentes y participación en la implementación							Plazo de implementación
	ASE	SFP	TJAEP	ITAIPUE	CJ	FECC	SESEA	
1. Garantizar la suficiencia de recursos y capacidades de las autoridades responsables de detectar, atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.		AI	AI		AI	C		Corto
2. Generar mecanismos de comunicación y colaboración estandarizados que aseguren la coordinación entre las autoridades responsables de detectar, atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.		AI	AI		AI	C		Corto

Prioridades de Política Pública	Agentes y participación en la implementación							Plazo de implementación
	ASE	SFP	TJAEP	ITAIPIUE	CJ	FECC	SESEA	
3. Implementar procedimientos estandarizados en materia de presentación y seguimiento de denuncias en los entes responsables de detectar, atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.		AI	AI		AI	C		Corto
4. Generar y ejecutar procesos homologados de protección a denunciantes (internos y externo) alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.		AI	AI		AI	C		Mediano
5. Impulsar la mejora y homologación de protocolos y procesos en los entes responsables de detectar, atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, para la atención oportuna de denuncias.		AI	AI		AI	C		Mediano
6. Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y sustanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Estatal.	AI	AI	AI		AI	C	AI E	Largo
7. Desarrollar mecanismos de acercamiento ciudadano para facilitar la denuncia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.	AI	AI	AI		AI	C		Corto
8. Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción en materia de delitos por hechos de corrupción.						C	E	Corto
9. Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.	AI	C	C		C	C		Mediano
10. Implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.	AI	AI	AI	AI	AI	C		Mediano

Prioridades de Política Pública	Agentes y participación en la implementación							Plazo de implementación
	ASE	SFP	TJAEP	ITAI PUE	CJ	FECC	SESEA	
11. Instrumentar procesos institucionales de planeación y ejercicio del gasto.	AI	AI	AI	AI	AI	AI	C	Corto
12. Impulsar la coordinación entre los entes de fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.						C	C	Corto
13. Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Estatal Anticorrupción, junto con la elaboración de un anexo transversal presupuestal en materia anticorrupción.	AI	AI	AI	AI	AI	AI	C	Corto
14. Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público privadas, el cabildeo y los programas públicos.	AI	AI	AI	AI	AI	AI	C	Mediano
15. Impulsar la consolidación y evaluación a escala estatal de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios.	C	C	AI	AI	AI	AI	AI	Mediano
16. Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.	C	AI	AI	AI	AI	AI	C	Mediano
17. Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, en colaboración con el Sistema Nacional de Archivos y el SNT, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados.	AI	AI	AI	C	AI	AI	AI	Largo

Prioridades de Política Pública	Agentes y participación en la implementación							Plazo de implementación
	ASE	SFP	TJAEP	ITAIPUE	CJ	FECC	SESEA	
18. Reforzar los procesos que permitan mantener actualizados los manuales de organización de los entes públicos, conforme a la estructura orgánica y funciones establecidas por la normatividad.	AI	AI	AI	AI	AI	C	AI	Corto
19. Impulsar la revisión integral de los manuales administrativos de la toda la administración pública estatal para identificar duplicidad de funciones y promover su eliminación.	AI	C	AI	AI	AI	AI	AI	Corto
20. Fomentar el desarrollo de procesos participativos en la integración de planes de desarrollo, presupuesto, políticas públicas y proyectos de alto impacto.	AI	AI	AI	C	AI	AI	AI	Corto
21. Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.	AI	C	AI	AI	AI	AI	AI	Corto
22. Adoptar mecanismos que permitan fortalecer el control y vigilancia social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, contrataciones públicas, entre otros.	AI	C	AI	AI	AI	AI	AI	Corto
23. Fomentar esquemas de integridad corporativa para impulsar la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro del sector productivo.	AI	C	AI	AI	AI	AI	C	Corto
24. Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.	AI	C	AI	AI	AI	AI	C	Mediano
25. Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva, en concordancia con las directrices del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria.	AI	C	AI	C	AI	AI	AI	Mediano
26. Impulsar la creación y homologación de principios normativos en materia de conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.	AI	C	AI	AI	AI	AI	AI	Mediano

Prioridades de Política Pública	Agentes y participación en la implementación							Plazo de implementación
	ASE	SFP	TJAEP	ITAIPUE	CJ	FECC	SESEA	
27. Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas.	AI	AI	AI	C	AI	AI	AI	Mediano
28. Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo estatal de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información pública existente con enfoque de derechos humanos.	C	AI	AI	AI	AI	AI	AI	Largo
29. Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización.	C	C	AI	C	AI	AI	AI	Mediano
30. Actualizar y reformar el marco normativo en materia de contrataciones para promover la competencia, el uso eficiente de los recursos y fomentar la transparencia de manera que se mejore y transparente el proceso desde la planeación hasta la evaluación del bien o servicio prestado.	C	C	AI	C	AI	AI	AI	Largo
31. Fomentar la creación de observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción.	AI	C	AI	AI	AI	AI	AI	Corto
32. Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la publicación de información socialmente útil e incentiven la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción.	AI	AI	AI	C	AI	AI	AI	Corto
33. Desarrollar mecanismos de colaboración con organismos internacionales y cámaras empresariales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPyMES.	AI	AI	AI	C	AI	AI	AI	Corto
34. Implementar mecanismos de colaboración con academia y organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de diagnósticos y evaluaciones específicos permanentes.	AI	C	AI	AI	AI	AI	C	Corto

Prioridades de Política Pública	Agentes y participación en la implementación							Plazo de implementación
	ASE	SFP	TJAEP	ITAI PUE	CJ	FECC	SESEA	
35. Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.	AI	C	AI	AI	AI	AI	C	Corto
36. Implementar un sistema electrónico para el registro y articulación de las actividades de vigilancia ciudadana.	AI	C	AI	AI	AI	AI	AI	Corto
37. Crear un catálogo estatal de mecanismos de participación social, así como una estrategia de difusión de los mismos, que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.	AI	C	AI	AI	AI	AI	AI	Mediano
38. Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.	AI	C	AI	AI	AI	AI	C	Mediano
39. Consolidar la colaboración con la sociedad civil en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, que permita incrementar la participación social, el seguimiento, fomento y mejora de las herramientas existentes de participación social, el diseño participativo y evaluación de políticas públicas	AI	C	AI	C	AI	AI	AI	Mediano
40. Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en el poder legislativo estatal, tendiente a un modelo de estado abierto.	C	AI	AI	C	AI	AI	AI	Largo
41. Establecer esquemas para la detección, calificación y atención de riesgos de corrupción al interior de los entes públicos y en las interacciones sociedad-gobierno, así como su seguimiento y evaluación.	C	C	C	AI	AI	AI	AI	Corto
42. Establecer mecanismos que propicien la adopción de una cultura institucional al interior de los entes públicos	C	AI	AI	AI	AI	AI	AI	Corto
43. Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocada en ética pública, prevención y control de la corrupción y responsabilidades administrativas.	C	C	C	AI	C		AI	Corto

Prioridades de Política Pública	Agentes y participación en la implementación							Plazo de implementación
	ASE	SFP	TJAEP	ITAI PUE	CJ	FECC	SESEA	
44. Fortalecer el papel de la sociedad civil organizada en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.		C	AI	AI	AI	AI	C	Corto
45. Desarrollar mecanismos efectivos que favorezcan la participación ciudadana y el involucramiento social en la prevención y control de la corrupción; así como en el diseño, implementación, vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.	AI	C	AI	AI	AI	AI	AI	Corto
46. Generar mecanismos para fomentar la cultura del reconocimiento del comportamiento dentro de la legalidad, tanto en el sector público como en la sociedad en general.	AI	C	AI	AI	AI	AI	AI	Mediano
47. Implementar un sistema de integridad pública eficaz, integral y coherente.	C	C	C	C	C	C	C	Largo
48. Homologar criterios a escala estatal para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate; así como fomentar la socialización y adopción de valores relevantes en la sociedad y el sector privado para el control de la corrupción	C	C	C	C	C	C	C	Largo
49. Generar condiciones para la dignificación del servicio público.	AI	C	AI	AI	AI	AI	AI	Largo
50. Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.	C	AI	AI	AI	AI	AI	AI	Largo

Un factor clave considerado en la implementación es la coordinación entre diversos actores que, de manera gradual y simultánea, atiendan las prioridades de política integrándolas a sus programas de trabajo. De esta forma, a partir del horizonte temporal, se determina la gradualidad como puede verse a continuación.

Figura 12 Gradualidad de Implementación PEAPUEBLA



▲ Fuente: elaboración propia

25 Prioridades de implementación en el corto plazo

- Prioridad 1. Garantizar la suficiencia de recursos y capacidades de las autoridades responsables de detectar, atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
- Prioridad 2. Generar mecanismos de comunicación y colaboración estandarizados que aseguren la coordinación entre las autoridades responsables de detectar, atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
- Prioridad 3. Implementar procedimientos estandarizados en materia de presentación y seguimiento de denuncias en los entes responsables de detectar, atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
- Prioridad 7. Desarrollar mecanismos de acercamiento ciudadano para facilitar la denuncia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
- Prioridad 8. Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción en materia de delitos por hechos de corrupción.
- Prioridad 11. Instrumentar procesos institucionales de planeación y ejercicio del gasto.
- Prioridad 12. Impulsar la coordinación entre los entes de fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

- Prioridad 13. Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Estatal Anticorrupción, junto con la elaboración de un anexo transversal presupuestal en materia anticorrupción.
- Prioridad 18. Reforzar los procesos que permitan mantener actualizados los manuales de organización de los entes públicos, conforme a la estructura orgánica y funciones establecidas por la normatividad.
- Prioridad 19. Impulsar la revisión integral de los manuales administrativos de la toda la administración pública estatal para identificar duplicidad de funciones y promover su eliminación.
- Prioridad 20. Fomentar el desarrollo de procesos participativos en la integración de planes de desarrollo, presupuesto, políticas públicas y proyectos de alto impacto.
- Prioridad 21. Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.
- Prioridad 22. Adoptar mecanismos que permitan fortalecer el control y vigilancia social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, contrataciones públicas, entre otros.
- Prioridad 23. Fomentar esquemas de integridad corporativa para impulsar la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro del sector productivo.
- Prioridad 31. Fomentar la creación de observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción.
- Prioridad 32. Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la publicación de información socialmente útil e incentiven la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción.
- Prioridad 33. Desarrollar mecanismos de colaboración con organismos internacionales y cámaras empresariales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPyMES.
- Prioridad 34. Implementar mecanismos de colaboración con academia y organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de diagnósticos y evaluaciones específicos permanentes.
- Prioridad 35. Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.

- Prioridad 36. Implementar un sistema electrónico para el registro y articulación de las actividades de vigilancia ciudadana.
- Prioridad 41. Establecer esquemas para la detección, calificación y atención de riesgos de corrupción al interior de los entes públicos y en las interacciones sociedad-gobierno, así como su seguimiento y evaluación.
- Prioridad 42. Establecer mecanismos que propicien la adopción de una cultura institucional al interior de los entes públicos.
- Prioridad 43. Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocada en ética pública, prevención y control de la corrupción y responsabilidades administrativas.
- Prioridad 44. Fortalecer el papel de la sociedad civil organizada en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.
- Prioridad 45. Desarrollar mecanismos efectivos que favorezcan la participación ciudadana y el involucramiento social en la prevención y control de la corrupción; así como en el diseño, implementación, vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.

16 Prioridades de implementación en el mediano plazo

- Prioridad 4. Generar y ejecutar procesos homologados de protección a denunciantes (internos y externo) alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
- Prioridad 5. Impulsar la mejora y homologación de protocolos y procesos en los entes responsables de detectar, atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, para la atención oportuna de denuncias.
- Prioridad 9. Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.
- Prioridad 10. Implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
- Prioridad 14. Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación,

mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público privadas, el cabildeo y los programas públicos.

- Prioridad 15. Impulsar la consolidación y evaluación a escala estatal de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios.
- Prioridad 16. Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.
- Prioridad 24. Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.
- Prioridad 25. Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva, en concordancia con las directrices del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria.
- Prioridad 26. Impulsar la creación y homologación de principios normativos en materia de conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.
- Prioridad 27. Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas.
- Prioridad 29. Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización.
- Prioridad 37. Crear un catálogo estatal de mecanismos de participación social, así como una estrategia de difusión de los mismos, que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.
- Prioridad 38. Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.
- Prioridad 39. Consolidar la colaboración con la sociedad civil en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, que permita incrementar la participación social, el seguimiento, fomento y mejora de las herramientas existentes de participación social, el diseño participativo y evaluación de políticas públicas.

- Prioridad 46. Generar mecanismos para fomentar la cultura del reconocimiento del comportamiento dentro de la legalidad, tanto en el sector público como en la sociedad en general.

9 Prioridades de implementación en el largo plazo

- Prioridad 6. Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y sustanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Estatal.
- Prioridad 17. Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, en colaboración con el Sistema Nacional de Archivos y el SNT, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados.
- Prioridad 28. Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo estatal de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información pública existente con enfoque de derechos humanos.
- Prioridad 30. Actualizar y reformar el marco normativo en materia de contrataciones para promover la competencia, el uso eficiente de los recursos y fomentar la transparencia de manera que se mejore y transparente el proceso desde la planeación hasta la evaluación del bien o servicio prestado.
- Prioridad 40. Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en el poder legislativo estatal, tendiente a un modelo de estado abierto.
- Prioridad 47. Implementar un sistema de integridad pública eficaz, integral y coherente.
- Prioridad 48. Homologar criterios a escala estatal para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate; así como fomentar la socialización y adopción de valores relevantes en la sociedad y el sector privado para el control de la corrupción.
- Prioridad 49. Generar condiciones para la dignificación del servicio público.
- Prioridad 50. Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.

Evaluación y seguimiento

De acuerdo con el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL, 2021):

La evaluación de la política social en México, y de la política pública en general, es una herramienta fundamental para mejorar constantemente su desempeño y conocer cuáles de las acciones son o no efectivas para resolver los grandes problemas sociales y económicos que todavía aquejan al País.

Por su parte, Stufflebeam y Shinkfield (1987) identifican tres funciones según el uso que se quiera hacer de la evaluación: mejora, rendición de cuentas y la construcción de conocimiento. Para la PEAPUEBLA se consideran estos tres aspectos fundamentales bajo las siguientes condiciones:

Evaluación para la Mejora

Con un enfoque en el contexto, los procesos y los riesgos específicos sobre las prioridades de política y los objetivos específicos, los actores podrán identificar las necesidades no cubiertas y los aspectos que en la implementación pueden adecuarse para eliminar las desviaciones de los objetivos y asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos por la PEAPUEBLA.

Evaluación para la Rendición de cuentas

Con un enfoque en los medios y los resultados obtenidos a partir de la implementación de las prioridades de política pública, la puesta en marcha del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción en Puebla permitirá ofrecer evidencias e información relevante sobre el logro de los objetivos planteados de acuerdo con los plazos establecidos.

Evaluación para la construcción de conocimiento y la comunicación

La evaluación es esencialmente una determinación del nivel de logro en un contexto, situación y momento determinados, de forma que se contribuya a la mejora y se rindan cuentas sobre acciones realizadas. La evaluación de la PEAPUEBLA contribuirá de manera sistemática al acervo científico anticorrupción, por lo que deberá construirse bajo la premisa de diagnósticos permanentes basados en evidencia científica lo cual contribuirá, en conjunto con los resultados de la PNA, a construir conocimiento para lograr un enfoque cada vez más preventivo del fenómeno de la corrupción.

Los resultados de la PEAPUEBLA respecto a su contribución al Estado de derecho, el desarrollo sostenible, el desarrollo de sistemas eficaces de integridad pública, el fomento de la corresponsabilidad y la transformación hacia un orden social basado en la legalidad y la integridad deberá ser incluido en una estrategia de comunicación que socialice y acerque a la sociedad y al gobierno de manera que los espacios donde la corrupción permea sean progresivamente menores. Adicionalmente, esto permitirá participar en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción, a fin de conocer y compartir las mejores prácticas internacionales, colaborar en el combate global del fenómeno y compartir a la comunidad internacional las experiencias relativas a los mecanismos de evaluación de las políticas anticorrupción.

En este sentido, gobernar para transformar es un reto que implica que los gobiernos tengan herramientas para construir mecanismos de vinculación, estrategias de comunicación y estructuras de deliberación efectivas y técnicamente sostenibles lo cual supone aprender de los problemas complejos, difusos y contradictorios como es la corrupción.

Con este fin, la PEAPUEBLA propone construir un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de la política pública, que permita valorar, basado en evidencia, el diseño, la implementación y el impacto de las prioridades de política, los objetivos específicos y los objetivos generales de la estrategia sistémica para construir una sociedad donde se prevengan y combatan prácticas que transgreden el interés público a cambio de beneficios privados y que alteran el orden social en un sentido parcial. Se construirán indicadores de la mano de los integrantes del Comité Coordinador, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción y la sociedad poblana en su conjunto que, como agentes de transformación, permitirán garantizar fiabilidad de los datos, solidez del análisis, credibilidad de los hallazgos y utilidad de las recomendaciones.

Los elementos de la evaluación de la PEAPUEBLA se describen a continuación con fundamento en los artículos 9 fracciones V, VI, VII, VIII, XVIII, 21 fracción X, 31 fracción III y 35 fracciones V y XI.

Fase I. Diseño

En coordinación con los objetivos, indicadores y criterios de evaluación establecidos en el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción establecido en la PNA, así como la temporalidad (corto, mediano y largo plazo) establecida para la implementación de las prioridades de política se determinarán objetivos y alcances de la evaluación que se convertirán en los criterios objetivos de logro que serán evaluados. El equipo evaluador estará determinado sobre la base de las recomendaciones de la SESNA y será implementado por la SESEA.

Fase II. Implementación

Una vez definido el objetivo, la SESEA diseñará e implementará un plan anual de evaluación de la PEAPUEBLA que, de manera sistemática y documentada, recopile información para su presentación en el Informe Anual del CC, que contendrá los resultados principales y los aspectos de mejora derivados de la evaluación.

Fase III. Comunicación

Los resultados de las evaluaciones de la PEAPUEBLA serán comunicados y presentados en el contexto del Informe Anual del CC, considerando la implementación de los sistemas de información necesarios para que los resultados de las evaluaciones sean públicos y reflejen los avances o retrocesos de la PEAPUEBLA.

Fase IV. Seguimiento

Con el objetivo de realizar los ajustes y modificaciones necesarias a la PEAPUEBLA, la evaluación implica el seguimiento de los resultados estableciendo éstos como criterios a revisar en el siguiente proceso. El aprendizaje generado en estos ejercicios permitirá fortalecer las estrategias de seguimiento de las prioridades de largo plazo y una mejor apreciación de los impactos esperados.

Fase I Diseño	Fase II Implementación	Fase III Comunicación	Fase IV Seguimiento
1. Identificación de objetivo de evaluación	1. Diseño de plan de trabajo	1. Comunicación de resultados a CC	1. Identificación de aspectos de mejora
2. Selección del objeto de evaluación	2. Recopilación de información	2. Publicación de resultados de la evaluación	2. Ajustes de prioridades de política pública
3. Delimitación de alcance	3. Elaboración de informe		
4. Creación de criterios a evaluar	4. Elaboración de aspectos de mejora		
5. Selección del evaluador			

XII. Referencias



PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

Referencias

- ACNUDH, (s/f). Página de internet de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/CorruptionAndHR/Pages/CorruptionAndHRIndex.aspx>
- Aguilar, S. (2020), *Los Mexicanos Frente a la Corrupción y a la Impunidad 2020*, 17 ensayos sobre cómo padecemos y enfrentamos la corrupción en México... y 30 propuestas para resolver el entuerto. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/los-mexicanos-frente-a-la-corrupcion-y-la-impunidad-2020/>
- Alianza para el Gobierno Abierto en México (2014). *Plan de Acción 2013-2015 México, Una nueva relación entre sociedad y gobierno*. Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2013-2015.pdf>
- Alianza para el Gobierno Abierto (2016). *Strategic Refresh of the Open Government Partnership, Open Government Partnership*. Disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Strategic-Refresh_Dec2016.pdf
- Arellano, D. (2015). *Corrupción Sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina*. *Revista de CLAD Reforma y Democracia*, No. 61, P. 75-106.
- Arellano, D. (2017). *Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción*. *Contaduría y administración*. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-10422017000300810
- Arellano, D. & Hernández, J. (2016). *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*. México: Auditoría Superior de la Federación. Disponible en https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc_14.pdf
- Argandoña, A (2007). *La corrupción y las empresas*. Ocasional Paper: IESE Universidad De Navarra.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Evaluación Intermedia de los Compromisos del IDB-9. Combate contra el Fraude y la Corrupción*. Informe Detallado.
- Bautista-Beauchesne, N. y Garzon, C. (2019). *Conceptualizing Corruption Prevention: A Systematic Literature Review*. *Journal of Financial Crime*. 26. 719-745. 10.1108/JFC-10-2018-0106.
- Bautista, O. (2017). *Los Códigos Éticos de Gobierno*. UAEM, Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades: México.
- Bazúa, F., y G. Valenti (1993), *Hacia un enfoque amplio de política pública*, en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, INAP, México.
- Caballero, J. (2019). *La convergencia tecnológica al servicio de la lucha anticorrupción*. *La Propiedad Inmaterial* N° 28, Julio-Diciembre 2019, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3519544>

- Cantellano, H., Velasco, M., & Perroni, E. (2018). Estratificación de los hogares del estado de Puebla, con base a la creación de un índice patrimonial en la calidad y los servicios de la vivienda del 2010 al 2015. En R. Moreno Espinosa, L. Lizárraga Cubedo, & R. Ortiz Ortiz, Estado, Gobierno y Administración Pública. Expresión y Desafíos Contemporáneos (págs. 177-207). Ciudad de México: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro A.C.
- Cámara de Comercio Internacional. (2008). Clean business is good business. Disponible en: www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/clean_business_is_good_business.pdf
- Casar M. (2009). Poderes fácticos. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=13073>
- Casar, M. (2016). Anatomía de la corrupción. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Instituto Mexicano para la Competitividad.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (2018). Hacia una política nacional anticorrupción: bases para una discusión pública. Disponible en http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf
- Chinchón, J. (2014). Impunidad, sistema de Justicia, Estado de Derecho y democracia. ¿Es peor la impunidad que el crimen en sí mismo?, *Espacio Abierto-Revista del Centro de Investigación y Estudios Judiciales*. Pp. 18-22. Disponible en <https://eprints.ucm.es/25914/1/Articulo por ciento20IMPUNIDAD-Revista por ciento20Uruguay.pdf>
- CIDH (2019). Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 6 de diciembre de 2019 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II). ISBN 978-0-8270-6979-4. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>
- COFECE (2016). Miscelánea de Obstáculos Regulatorios a la Competencia. Disponible en https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf
- Comisión Federal de Competencia Económica (2018). Agenda de Competencia para un ejercicio íntegro en las Contrataciones Públicas. Disponible en <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/CPC-ContratacionesPublicas.pdf>
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Impunidad. (s.f). Disponible en: <http://cmdpdh.org/impunidad/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021). Evaluación de la Política Social. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>
- Dassen, N. (2015). Coord. 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

- De la Garza, Enrique (1988), *Hacia una metodología de la reconstrucción*, México, UNAM/Porrúa.
- Del Castillo, A. (2003). *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc5.pdf.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua (s.f.), disponible en: <https://dle.rae.es/>
- Fundar (2018). *Fideicomisos en México, el arte de desaparecer dinero público*, México: Centro de Análisis e Investigación A.C. Disponible en <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/FideicomisosEnMexico.pdf>
- Gestión Social y Cooperación (2018). *Reporte 2018 IDES: Puebla*. Disponible en <https://www.ides.gesoc.org.mx/descargables>
- Gestión Social y Cooperación, (2019). *Reporte 2019 IDES: Puebla*. Disponible en <https://www.ides.gesoc.org.mx/descargables>
- Gestión Social y Cooperación, (2020). *Reporte 2020 IDES: Puebla*. Disponible en <https://www.ides.gesoc.org.mx/descargables>
- Gobierno de México (2015). *La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. Secretaría de la Función Pública. Disponible en <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corrupcion-onu>
- Gutiérrez, M. (2016). *La importancia de las políticas de control interno y combate a la corrupción en las instituciones públicas de México*, Hechos y Derechos. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7382/9318>
- Hernández, S. (2017). *La corrupción y los grupos de poder en México*. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*: 1-3. Disponible en: <https://revistainternacionaltransparencia.org/wpcontent/uploads/2017/08/10.-Salvador-Hernandez-.pdf>
- Hevia, F. (2010). *Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresas/Oportunidades en el sur de Veracruz*. *Desacatos* 34, Pp. 119-132. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n34/n34a8.pdf>
- Huerta, C. (2010). *Supuestos Constitucionales del Control*. En *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 51. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/2749>.
- Huther, J. & Shah, A. (2000). *Anti-corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation*, Policy Research Working Paper, (The World Bank).
- Instituto Mexicano para la Competitividad, (2019). *Índice de Información del Ejercicio del Gasto*. Disponible en <https://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2019/>

- Instituto Mexicano para la Competitividad, (2020). Índice de Información del Ejercicio del Gasto. Disponible en <https://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-del-ejercicio-del-gasto>
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2017). Índice de Información Presupuestal Estatal. Disponible en <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-estatal/documentos/2017>
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2019). Índice de Información Presupuestal Estatal. Disponible en <https://imco.org.mx/transformando-la-transparencia-indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2019/>
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2018). Índice Legal de Obra Pública. Disponible en <https://imco.org.mx/temas/indice-legal-obra-publica/>
- Instituto Mexicano de la Competitividad (2021). Índice de Competitividad Estatal. Disponible en: <https://imco.org.mx/indices/#:~:text=El%20%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Estatal,de%20las%2032%20entidades%20federativas>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=773
- Iossa, E. & Martimort, D, (2014). Corruption in Public-Private partnerships, Incentives and Contract Incompleteness. Ifo Institute for Economic Research.
- Jackson, D. & Köbis, N. (2018). Anti-corruption through a social norms lens. U4 Anti-Corruption Resource Centre. Disponible en <https://www.u4.no/publications/anti-corruption-through-a-social-norms-lens>
- Latour, B. (2005). Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Le Clercq, J. y Rodríguez, G. (2018), La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018 México. México: Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2018. 25. Disponible en https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf
- Lima, M. (2011). La Administración Pública burocrática: hacia un camino mejor. *Encrucijada*, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, número 8. Disponible en <http://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/58479/51722>
- Luis Carlos Ugalde (2002). El debate sobre la corrupción en México. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*.
- Matute, C. (2018). El control interno en la Administración Pública Federal en: El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018. Instituto Nacional de Administración Pública, pp125-149.

- Médard, J. (2006). Les paradoxes de la corruption institutionnalisée, *Revue Internationale de Politique Comparee*, Vol. 13, Pp. 607-710. Disponible en <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2006-4-page-697.htm#>
- Merino, M. (2015). Mexico: The fight against corruption, (a review of ongoing reforms to promote transparency and curtail corruption). Wilsoncenter. Disponible en: https://wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/mexico_the_fight_against_corruption.pdf
- México Evalúa (2020). Hallazgos 2019: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wpcontent/uploads/2020/10/hallazgos2019-27oct.pdf>
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana (2018). Integridad Corporativa 500: Segundo informe. Disponible en <https://www.integridadcorporativa500.mx/>
- Morales, L.A. (2021). El paradigma de la prevención psicosocial y la resiliencia. En Garrido, V. (Ed.). Material del Máster en Criminología Aplicada, Universidad Francisco de Vitoria, UFV, Madrid (España). Editorial Tirant lo Blanch.
- Mungiu-Pippidi, A. (2017). Corruption as Social Order, World Development report 2017: Governance and the Law. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27046/116067-WDR-PUBLIC-WDR17-BP-Corruption-as-social-order-Mungiu-Pippidi.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- OCDE (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en México. Aspectos claves. Adoptando una política firme contra la corrupción 2017. Disponible en: <https://www.oecd.org/corruption/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>
- Ochoa, Roberto. (2018). Corrupción: significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. Pp. 205-212. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/24.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2013). La corrupción y el desarrollo disponible en: http://www.anticorruptionday.org/documents/actagainstcorruption/print/materials2013/corr13_fs_DEVELOPMENT_ES_HIRES.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). Página de internet, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Organización Internacional de Normalización, (s.f.). Norma ISO 31000:2018, disponible en: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:es>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2015). Combate a la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en México: Informe Analítico del Secretariado sobre el Cumplimiento de la Legislación, Regulaciones y Prácticas de la CFE con las Mejores Prácticas de la OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/daf/competition/CombateColusi%C3%B3nContrataci%C3%B3nP%C3%B3blica-M%C3%A9xico-InformeCFE-2015.pdf>

- OXFAM Internacional (2019). La captura del Estado y el aumento de la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe. Disponible en <https://www.oxfam.org/es/que-es-la-captura-del-estado-y-que-tiene-que-ver-con-el-aumento-de-la-desigualdad-en-america-latina-caribe>
- Paredes, A. (2018). Transición: corrupción y cambio de la sociedad. Forbes, 19 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/transicion-corrupcion-y-cambio-de-la-sociedad/>
- Participando por México (2016). Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015. Disponible en <http://mpcmx.org/content/tuning/offer.html>
- Peschard, J. (2012). Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011. En A. Hofmann, et. al (coord.) La promesa del Gobierno Abierto, (pp. 27-50). Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>
- Pierry, P. (1984). El control de la discrecionalidad administrativa. Chile: Universidad Católica de Valparaíso. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2649469>
- Presidencia de la República de Colombia, (2015). Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción, Colombia. Disponible en: <https://www.unillanos.edu.co/docus/GUIA%20PARA%20LA%20GESTION%20DE%20RIESGO%20DE%20CORRUPCION.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Transparencia Mexicana (2018). Informe de resultados 2018: Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales. Disponible en <https://www.programassociales.org.mx/descargas/informes/Informe-de-resultados-IPRO-2018.pdf?v=1>
- Proyectos México (2021). Proyectos en operación. Disponible en <https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyectos/>
- PwC (2018). Fraude y corrupción: un análisis de su impacto en las organizaciones, Encuesta de Delitos Económicos 2018 Edición México. Disponible en <https://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/c2g/2018-04-13-encuesta-delitos-economicos-2018-mexicov4.pdf>
- Quah, J. (2015). The normalization of corruption: why it occurs and what can be done to minimize it. United Nations Department of Economic and Social Affairs. Disponible en <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95874.pdf>
- Quiñones, E. (2000). Qu'est-ce que la corruption? *L'Observateur*, OCDE. Disponible en http://observeurocde.org/news/archivestory.php/aid/142/Qu_est-ce_que_la_corruption_.html
- Ramírez, A. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* Vol. IX Núm. 15: Pp. 99-125.
- Ramírez, S. (2020). Los Mexicanos Frente a la Corrupción y la Impunidad 2020, 17 ensayos sobre cómo padecemos y enfrentamos la corrupción en México... y 30 propuestas para resolver el entuerto. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/los-mexicanos-frente-a-la-corrupcion-y-la-impunidad-2020/>

- Red Rendición de Cuentas (2018). *Hacia una Política Nacional Anticorrupción*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Reyes, F. (2007). *Corrupción: de los ángeles a los índices*. Cuadernos de transparencia 01. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.
- Rose, S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruiz, L. & Arredondo, O. (s.f.). *Transparencia presupuestaria y rendición de cuentas*. Fundar: Centro de Análisis e Investigación, (s.f). Disponible en <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/transparenciafiscalypresupuestaria.pdf>
- Sánchez, J. (2011). *La corrupción administrativa en México*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sánchez, J. (2007). El acto discrecional: principios que lo rigen y su jerarquía, en: *Control de la Administración Pública*, Cisneros, F. y Fernández, J. UNAM, México. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/11309>. Pp. 350-359.
- Sandoval, I. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 78, No. 1. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100119
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (s.f.). *Proceso de Planeación, Programación y Presupuesto*. Subsecretaría de Egresos, Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional. Disponible en http://hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_02/proceso_planeacion.pdf
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2018). *Propuesta de la Política Nacional Anticorrupción*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/421406/Propuesta_Pol_tica_Nacional_Anticorrupti_n.pdf
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2020). *Política Nacional Anticorrupción*. México: Sistema Nacional Anticorrupción. disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupti%C3%B3n.pdf>.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (2021). *Encuesta Ciudadana de Percepción sobre la Corrupción en el Estado de Puebla*.
- SESNA (2020). *Metodología para la integración del Anexo Transversal Anticorrupción*. Disponible en: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/08/Met_integraci%C3%B3n_ATA_VF-18ago20.pdf
- Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, (s.f.). *La Convención de Mérida*. Blog digital del sitio web, disponible en: <http://www.seay.org.mx>
- Soto, R. (2003). *La corrupción desde una perspectiva económica*. Estudios Públicos. Disponible en https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1275931953.raimundo_soto.pdf

- Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. (1987). Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica. Madrid, Paidós/MEC.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008), Análisis y gestión de políticas públicas, Madrid: Ariel, pp 35-125.
- Torres, R. (2017). El voto en México: ayer y hoy. *Espacios Públicos*, núm. 48, enero-abril 2017.
- Transparencia Mexicana, (2011). Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno: Informe ejecutivo 2010. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-IN-CBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>
- Transparency International (2019). Barómetro Global de La corrupción América Latina y el Caribe, disponible en: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2019/>
- Transparency International. (s.f.). What is corruption?. Disponible en: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>
- Vértiz, M. (2000). El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Una aproximación teórica. *Gestión y Política Pública*, Vol. IX, No. 2: Pp. 305-349.
- Viñuales, J. E. (2007), Impunity: elements for an empirical concept. 25 (1) *Law and Inequality*. Disponible en: <https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1091&context=lawineq>
- Vivanco, M. (2017). Los manuales de procedimientos como herramientas de control interno de una organización. *Universidad y Sociedad*, número 9. Pp. 247-252. Disponible en <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v9n3/rus38317.pdf>
- World Justice Project (2018). Índice de Estado de Derecho en México 2018. Perspectivas y experiencias en los 32 estados del país. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1GEvaXFPLHAm0nlaNhHT4aukgj15urlq4/view>
- World Justice Project (2020). Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020: Las 32 entidades bajo la lupa ciudadana. Disponible en: https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/1_ReporteSpanish_MSI-2019-2020-VF2.pdf
- World Justice Project (2021). Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021. Disponible en: https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/04/1_msi-2020-2021-ESP.pdf
- Zepeda, G. & Jiménez, P., (2019). Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019. Impunidad Cero, México. Disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app-articulo/123/contenido/1567527134U67.pdf>

