

PROYECTO

Documentación de **buenas prácticas** en las Secretarías Ejecutivas de los **Sistemas Estatales Anticorrupción**

ÍNDICE

- 3 | **Presentación**
Documentación de buenas prácticas en las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción
- 8 | **Práctica 1**
Metodologías para el diseño de las políticas estatales anticorrupción
- 47 | **Práctica 2**
Implementación de la Política Estatal Anticorrupción
- 82 | **Práctica 3**
Anexo transversal Anticorrupción
- 104 | **Práctica 4**
La recomendación pública no vinculante: una herramienta sistémica, sistemática y estratégica para los sistemas estatales anticorrupción
- 174 | **Práctica 5**
"Por mí y por todos mis compañeros": De un país con error-404 a un país con herramientas tecnológicas confiables, oportunas, eficaces y de bajo costo para la administración pública



Presentación

La reforma en materia de combate a la corrupción de 2015 y 2016 creó los sistemas anticorrupción, tanto nacional como estatales, y les dotó de un entramado institucional que descansa principalmente en tres figuras. La primera de ellas es un comité coordinador como última instancia de decisión de los mandatos de la reforma. La segunda es un comité de participación ciudadana (CPC) con el propósito de romper el monopolio que habían ejercido las instituciones públicas hasta ese momento en el combate a la corrupción. La tercera y última fue la figura de secretaría ejecutiva con funciones estrictamente técnicas, pero de suma relevancia para el funcionamiento regular de los sistemas y para el cumplimiento de mandatos específicos de la reforma.

En este diseño institucional sobresale por su transversalidad dentro de los sistemas anticorrupción las secretarías ejecutivas. De manera general puede esquematizarse su funcionamiento como la instancia que vincula formalmente al CPC con el Comité Coordinador, mediante la denominada comisión ejecutiva, pero también es la instancia de apoyo del comité coordinador, a través del denominado secretario técnico.

Las funciones de la secretaría ejecutiva y las del secretario técnico recaen en el mismo servidor que encabeza esta nueva institución llamada secretaría ejecutiva. Dado su carácter transversal puede afirmarse con cierto consenso que las secretarías ejecutivas son las bisagras de la reforma anticorrupción en lo que corresponde al SNA. Así, en la implementación de la reforma, esta nueva institución da cuenta de la viveza y salud de los sistemas anticorrupción.

Con base en estas premisas, el fortalecimiento de las secretarías ejecutivas debe ser considerado una prioridad pública. Es por ello que la Embajada Británica en México y la Secretaría Ejecutiva del SNA (SESNA) emitieron una convocatoria para ejecutar el proyecto "Documentación de buenas prácticas en las secretarías ejecutivas de los estados". Para su realización, México Evalúa y Transparencia Mexicana (ME/TM) en calidad de ejecutores del proyecto, se dieron a la tarea de realizar un ejercicio de documentación de buenas prácticas en las secretarías ejecutivas de los sistemas estatales anticorrupción (SESEA).

El marco de la investigación fue proporcionado por la SESNA, a partir de un ejercicio en el que las propias SESEA propusieron buenas prácticas en el desarrollo de sus funciones. En total, se consideraron 41 prácticas, de las cuales, el equipo de investigación de ME/TM, de acuerdo a lo establecido en la convocatoria, seleccionó cinco de ellas que provenían de cuatro SESEA.

En la selección de prácticas, el equipo de ME/TM privilegió aquéllas que permitieran cubrir dos vertientes de la labor que realizan las SESEA. Un primer grupo de tres prácticas se aproxima a la implementación de la reforma anticorrupción en el cumplimiento de mandatos específicos, tales como la definición de una política anticorrupción, su implementación y aspectos cruciales como el presupuesto anticorrupción. Un segundo grupo de dos prácticas estudia y documenta las soluciones que se han dado a dos funciones continuas y muy importantes de las SESEA: las recomendaciones no vinculantes y el sistema de declaraciones patrimoniales.

Dentro del primer grupo, la primera práctica aborda la revisión de las metodologías para la elaboración de las políticas estatales anticorrupción (PEA). Con base en el estudio de caso del Estado de México se documenta cómo la SESEA desarrolló capacidades técnicas relevantes para elaborar un diagnóstico sobre el estado de la corrupción en la entidad. A través de "Foros Regionales" y "Grupos de Enfoque", la SESEA del Estado de México encontró contrastes entre regiones y entre grupos sociales sobre cómo perciben el fenómeno de la corrupción y las acciones que las autoridades están implementando para su control-combate. Estos contrastes realzan la importancia de proponer soluciones diferenciadas del fenómeno de la corrupción. La investigación destaca que las experiencias de corrupción más próximas a la población determinan la forma de cómo se aproximan a este problema. El pesimismo sobre cómo hacer frente a este problema es patente en prácticamente cualquier región y grupo social.

Una conclusión preliminar es que la población conoce de corrupción y de diferentes prácticas de ella. Sin embargo, cuando se explora entre los mismos grupos su conocimiento sobre los esfuerzos para el control de la corrupción, las respuestas denotan un desconocimiento profundo sobre éstas. Ante el reto del seguimiento y evaluación de las políticas públicas anticorrupción, el estudio del caso recomienda que las SESEA no pierdan sus capacidades de laboratorios anticorrupción para mantener el pulso a este fenómeno de opinión pública y conocer a fondo el proceso sobre cómo se forman entre los ciudadanos las percepciones de corrupción. También recomienda una difusión amplia de las políticas anticorrupción porque ante el pesimismo creciente que se observa en la ciudadanía, las salidas personalistas permean más que las soluciones que se impulsan desde los sistemas anticorrupción. De ahí la importancia de dar a conocer

a la sociedad los esfuerzos de control de la corrupción que se implementan desde las distintas instituciones, junto con el reconocimiento del largo camino que se debe aún recorrer para atajar con mayor éxito la impunidad que acompaña al fenómeno de la corrupción en nuestro país.

El segundo caso abordado en la primera práctica corresponde al estado de Chihuahua. Específicamente se documentó la metodología de "democracia deliberativa" y grupos de acompañamiento (expertos, servidores públicos y organizaciones de la sociedad civil) para la construcción de la PEA. El estudio reconoce a la propuesta de PEA de Chihuahua como un producto sólido y robusto con un claro enfoque a los problemas de la entidad. Se reconocen las dificultades presupuestales y sanitarias que se tuvieron que sortear para llevar a buen puerto este proceso. Sin embargo, persiste la pregunta de por qué ante un buen resultado como lo es la propuesta de PEA, el Comité Coordinado del estado no la ha aprobado. Destaca que algunos integrantes del Comité Coordinador desde la aprobación de la metodología para la construcción de la PEA manifestaron sus reservas al ejercicio ciudadano. Este contraste entre las voces recogidas desde la ciudadanía y lo que sostienen algunos titulares de las instituciones integradas al Comité Coordinador está documentado en actas públicas. El caso ejemplifica cómo un buen resultado (una PEA sólida) que surge de una buena práctica (un proceso ciudadano) no ha sido acompañado del liderazgo necesario, tanto del lado ciudadano como institucional, para alcanzar el doble consenso necesario para su aprobación. Este impasse no es exclusivo de Chihuahua ya que aún 12 estados no han aprobado o publicado su PEA, por lo que es momento de reconocer e impulsar acuerdos para conciliar posiciones y acelerar la definición de las políticas anticorrupción.

Respecto de la segunda práctica del primer grupo se investigó la implementación de las políticas estatales anticorrupción mediante los casos de Jalisco y Aguascalientes. En Jalisco se documentan rutas alternas a la ejecución de la PEA en tanto aún no se aprueba un programa de implementación. Partiendo de reconocer que el mandato de establecer políticas anticorrupción se ha separado en tres momentos: a) definición de prioridades (PEA), b) definición de acciones concretas y mecanismos de coordinación (programa de implementación de la PEA) y, c) diseño de un mecanismo de información que dé cuenta de los avances de la PEA (seguimiento y evaluación), la SESEA de Jalisco impulsó el Programa Anual de Trabajo del Comité (PAT-CC) Coordinador. Este ha sido un instrumento, coyuntural, acotado y de corto plazo, para acordar y dar seguimiento a ciertas prioridades de la PEA. El PAT-CC actúa entre la PEA y el programa de implementación, por lo que se le reconoce como buena práctica para ejecutar prioridades de la PEA sin que tenga que esperarse hasta la aprobación de un programa de implementación.

El segundo caso analizado para la documentación de esta práctica fue el de la SESEA de Aguascalientes. Para esta entidad se documentó cómo se da seguimiento a la implementación de la PEA en la entidad. Partiendo del hecho que en el tercer momento, es decir, el seguimiento y evaluación, del modelo de implementación de los mandatos específicos de la reforma anticorrupción, las entidades federativas han adoptado el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad (MESAI) desarrollado por la SESNA, llamó la atención al equipo de investigación lo realizado por la SESEA de Aguascalientes. Por un lado, cómo se advirtió en el caso del Estado de México respecto de los mecanismos cualitativos para la integración de la PEA, Aguascalientes destaca en los instrumentos de seguimiento de la PEA en instrumentos cuantitativos, a través de encuestas de percepción de la corrupción que se

realizan sistemáticamente de manera anual y mediante muestras aleatorias que garantizan la representatividad de sus resultados para la entidad y el municipio capital. Por otro lado, se documentó cómo la entidad levanta de manera anual un Censo de Gobierno con enfoque a información anticorrupción desagregada, específica, contextualizada y oportuna. Este Censo se ha perfeccionado desde su primer levantamiento, tanto en la información que requiere a las entidades públicas, debido a que el volumen de datos y la base de informantes se ha ampliado, así como a las mejoras en su proceso de gestión a través de la sistematización del proceso. De esta forma, lo que se documentó en Aguascalientes es la operación de una herramienta que genera inteligencia anticorrupción.

En cuanto a la tercera práctica se analizó el caso del Anexo Transversal Anticorrupción (ATA). La documentación se realizó con la experiencia de la SESEA de Jalisco. El ATA es un instrumento para alinear las prioridades de la política pública anticorrupción con los recursos asignados a instituciones que se crearon directamente para el control de la corrupción o que realizan funciones anticorrupción. Por tanto, es indispensable contar una PEA aprobada y publicada para integrar un ATA. Adicionalmente, se identificó que previo al ejercicio técnico de alinear prioridades y recursos, mismo que requiere de una extensa capacitación a las dependencias, es fundamental el papel detonante que tienen las dependencias responsables del proceso presupuestario. Sin un compromiso de éstas, las SESEA enfrentarán un escenario complejo para detonar el proceso para articular un ATA. Por eso, destaca el hallazgo que 10 de las 20 entidades con PEA no incluyeron la prioridad de desarrollar una metodología para identificar el presupuesto anticorrupción. La falta de este fundamento programático complejizará las gestiones para desarrollar un ATA, por eso se llama

a que las entidades sin PEA aprobada incorporen la metodología entre sus prioridades. Se encontró que Jalisco es uno de los tres estados en el país con un ATA y que destaca entre las otras porque la ha sostenido durante tres ejercicios presupuestales consecutivos. Aunque perfectible en ampliar la base de ejecutores que reportan presupuesto anticorrupción y alinear también el objeto del gasto, se recomienda que todas las instituciones representadas en el Comité Coordinador reporten sus presupuestos anticorrupción al ATA y que se consideren los recursos humanos suficientes para su difusión.

Por otro lado, en el segundo grupo de políticas analizadas dentro de las funciones de las SESEA, se documentó una cuarta práctica correspondiente a las recomendaciones públicas no vinculantes. Se analizó la experiencia de la SESEA de Aguascalientes, destacando que la buena práctica se sustenta en su carácter sistémico y sistemático. Sistémico porque aunque las recomendaciones se dirigen a las instituciones, en Aguascalientes suelen dirigirse al conjunto de instituciones que presentan la misma materia de la recomendación. De esta forma, por ejemplo, no sólo se recomienda a un municipio a implementar un cambio, sino a todos los municipios de la entidad. Este mecanismo tiene la ventaja de aumentar el costo de no cumplir la recomendación debido a que la publicidad en el estado de cumplimiento de una recomendación exhibe a los entes públicos que no la han acatado. Respecto del carácter sistemático en la gestión de las recomendaciones destaca el sistema de monitoreo y semaforización empleado por la SESEA de Aguascalientes en el que se da cuenta del estado de atención, el tiempo de atención y aún más importante sí la entidad pública realmente dio cumplimiento a la recomendación. En resumen, el sello sistémico y sistemático brindan efectividad

y eficacia al modelo de gestión implementado en Aguascalientes y es la respuesta adecuada a la crítica que ha recibido la figura de la recomendación por la supuesta debilidad de no ser vinculante.

La última práctica corresponde al desarrollo del sistema de declaraciones de situación patrimonial y de no conflicto de intereses. Al ser uno de los factores emblemáticos que abrieron la puerta a la reforma anticorrupción y por tanto uno de los principales logros alcanzados, ha recibido especial atención su instrumentación. La investigación detalla los múltiples retos que las SESEA de Aguascalientes, del Estado de México y de Jalisco enfrentaron y las soluciones que cada una implementó. Desafíos impuestos externamente como la definición del estándar de datos y la requerida interoperabilidad llevó a que el problema se planteara en primer lugar desde el punto de vista de desarrollo tecnológico. Por un lado, fue necesario el diseño de sistemas para la captura de información (patrimonial y de intereses) y, por otro, el desarrollo de interfaces informáticas (API) para la interoperabilidad, en su caso, con la plataforma estatal o directamente con la Plataforma Digital Nacional. Los tres casos analizados desarrollaron soluciones distintas, destacando los casos de Aguascalientes por facilitar el licenciamiento de su plataforma y Jalisco por poner a disposición su sistema en código abierto. Ambas soluciones con más ventajas que desventajas están incidiendo a nivel local (estatal, municipal e incluso institucional) a ampliar la adopción de sistemas de declaraciones patrimoniales y de no conflicto de intereses.

El resultado de la investigación y documentación de las cinco prácticas en las SESEA, agrupadas en las dos vertientes (mandatos específicos y funciones continuas), se ponen a disposición de los interesados con el propósito de abrir un espacio de discusión y análisis sobre el progreso de los sistemas anticorrupción, de sus desafíos y particularidades, y más relevante aún, para identificar políticas para fortalecer a las secretarías ejecutivas desde el frente técnico recibiendo mayor asistencia y cooperación, desde el frente presupuestal -que aún en el caso de las buenas prácticas no es tan agudo como en otras entidades- para impulsar que los congresos de los estados las consideren áreas prioritarias, y finalmente desde el frente político para que internamente los comités coordinadores impulsen soluciones y acuerdos de manera más expedita, y que externamente para detonar el carácter transversal de la lucha anticorrupción. En momentos en el que en el país ha ido creciendo el escepticismo sobre los resultados de los esfuerzos en la agenda anticorrupción, documentar y analizar las prácticas referidas debe servir como recordatorio de cómo en distintos lugares

del país se han multiplicado las voluntades y las acciones para avanzar políticas para el control de la corrupción, fenómeno que por largo tiempo ha erosionado la salud de las instituciones y la sociedad mexicanas.

Por último, el equipo de investigación de México Evalúa y Transparencia Mexicana reconocen la labor del personal de las secretarías ejecutivas de Aguascalientes, Chihuahua, Estado de México y Jalisco por la atención prestada los requerimientos de información y su colaboración en el desarrollo del proyecto. Es en este grupo de servidores públicos en el que se identifica un cambio profundo y de gran calado. Hoy en día, la reforma ha generado que en las entidades federativas se gestaran múltiples grupos de servidores públicos dedicados a la materia y altamente especializados. Antes de la reforma anticorrupción no era posible identificar este factor subyacente de estructuras profesionales que desde el espacio público ponen en prácticas distintas soluciones al combate de la corrupción y la impunidad.

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DE:
México Evalúa y Transparencia Mexicana

PRÁCTICA 1

Metodologías para el diseño de las **políticas estatales anticorrupción**

1. Introducción

Uno de los principales retos que derivaron de la reforma constitucional y legal en materia anticorrupción de 2015 y 2016 (reforma anticorrupción) fue la conformación de los sistemas anticorrupción a nivel nacional, estatal e incluso municipal. Los sistemas anticorrupción son en esencia un mecanismo de coordinación de instituciones existentes antes de la reforma, que se reformaron a propósito de esta o que se crearon también por mandato expreso.

Sin embargo, no sólo se diseñó el mecanismo de coordinación en el que estas instituciones actuarían, sino que se establecieron finalidades. **Una de los principales productos que los sistemas deben elaborar son las denominadas “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” (políticas anticorrupción).**

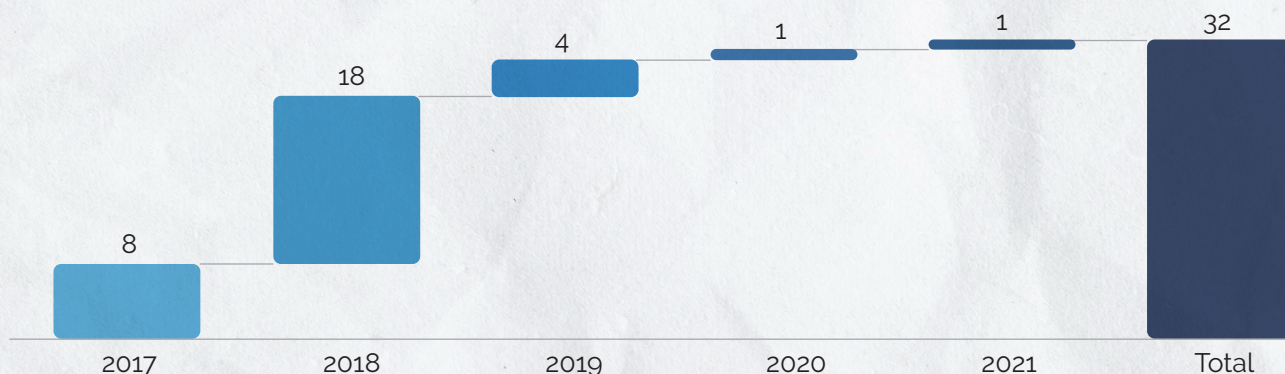
De esta forma, a nivel nacional y local, en primer lugar debían conformarse los sistemas anticorrupción y posteriormente se abría el reto de dar cumplimiento al mandato relativo de aprobar las políticas estatales anticorrupción (PEA). Por tanto, **para abordar el desarrollo de las PEA es imprescindible en primer lugar señalar la evolución en el tiempo de la instalación de los comités coordinadores estatales (CCE), así como de las secretarías ejecutivas de los sistemas estatales anticorrupción (SESEA).**

La evolución de ambas instancias representa un indicador de resultado y no de proceso por lo cual es de gran utilidad, en razón que para la instalación de los comités coordinadores y para la designación de las SESEA era necesario que previamente se adecuaran los marcos normativos estatales y tuvieran lugar los nombramientos de las nuevas instituciones derivadas de las reformas legales anticorrupción.

Del Gráfico 1 y Gráfico 2 se observa que en 2021 se completó la instalación de los CCE y SESEA en todo el país. Destaca que el proceso inició cuatro años antes, en 2017, cuando ocho estados instalaron su CCE y cuatro entidades designaron a sus SESEA. Sobresale también que para 2018 el avance acumulado era de 75% (24 de 32 entidades) para ambas instancias.

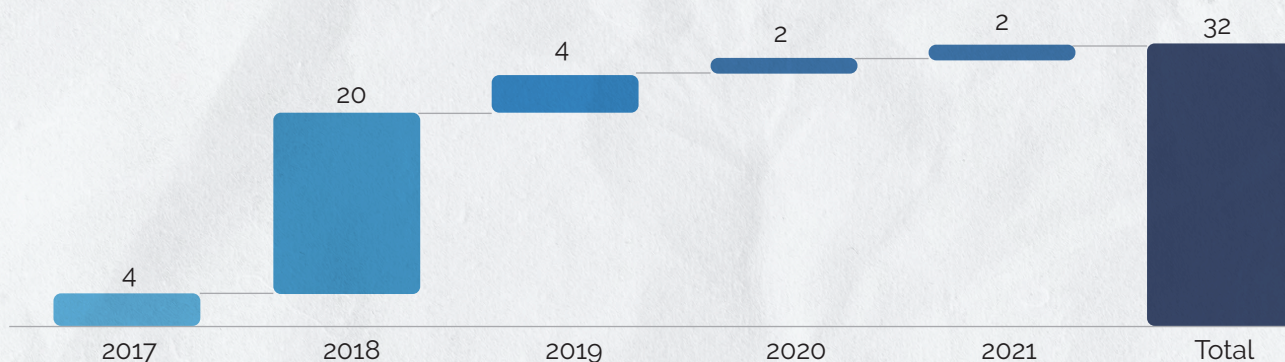
Esto es relevante porque aporta evidencia sobre cómo los procesos políticos ajenos a la operación de los sistemas estatales anticorrupción han impactado, en primer lugar, en la oportunidad para la conformación de sus instancias básicas (CCE y SESEA) y, en un segundo plano, la implementación de los mandatos derivados de la reforma anticorrupción y la adecuación normativa a nivel local.

Gráfico 1. Instalación de los Comité Coordinadores Estatales, por año.



Fuente: Elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana con información de la SESNA, recuperado de https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Ficha_INFORME_12_2021.pdf, para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

Gráfico 2. Designación de Secretarías Ejecutivas de los SEA, por año.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana con información de la SESNA, recuperado de https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Ficha_INFORME_12_2021.pdf, para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

Un punto central en la implementación de los SESEA es la aprobación de la PEA. Con base en la fecha promedio ponderada de inicio de operaciones de los CCE y las SESEA, se puede identificar al primer trimestre 2018 como el punto de partida a nivel nacional del inicio del proceso de diseño, elaboración y aprobación de las PEA. Sin embargo, no debe perderse de vista que, a pesar de

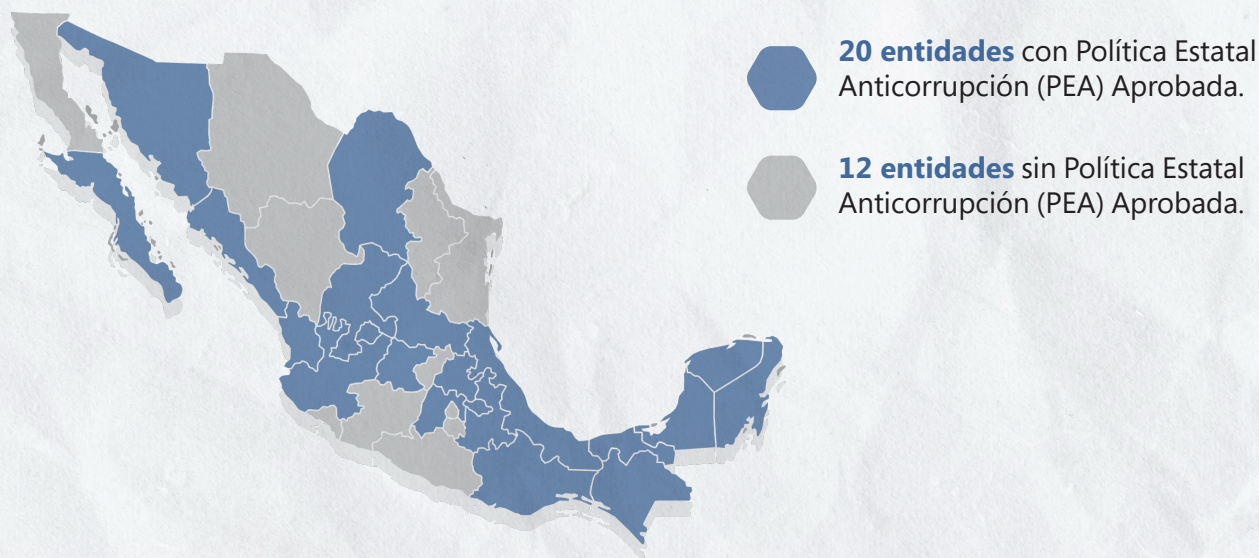
estar conformados los CCE y designadas las instancias técnicas, la operación de las SESEAS no fue inmediata debido a que carecían de condiciones mínimas para su funcionamiento (presupuesto, estructura, recursos humanos y financieros).

Cuatro años después, al primer trimestre de 2022 y con base en información publicada por

la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), 20 de las 32 entidades federativas ya cuentan con su PEA, mientras que está pendiente el cumplimiento de

este mandato en las 12 entidades restantes (ver Mapa 1).¹

Mapa 1. Estatus en la aprobación de la política estatal anticorrupción.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana con información de la SESNA, recuperado de <https://www.sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/>, para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

Ante este escenario, la revisión de las metodologías aplicadas, entendida como procesos y mecanismos, en la elaboración de las PEA es relevante y actual.

Por un lado, **para los 20 sistemas estatales anticorrupción (SEA) con PEA aprobada, y ante los retos para evaluar las políticas integrales y dar seguimiento al problema de la corrupción, el análisis y la revisión ex post de la metodología implementada es útil porque estas tareas pueden aprovechar las experiencias derivadas de los procesos**

de elaboración de las PEA. Por tanto, uno de los principales objetivos del presente texto es documentar y recuperar los elementos destacables a través de los cuales las SESEA integraron su PEA. El estudio de caso que orienta este primer componente son los mecanismos de consulta que aplicó la SESEA del Estado de México.

Por otro lado, el grupo de 12 entidades cuyos CCE aún no aprueban su PEA presentan diferentes niveles de avance: seis casos están recibiendo retroalimentación (Baja California, Chihuahua, Durango, Querétaro, Michoacán

y Morelos,) y otros seis caso aún se encuentran en proceso de elaboración (Chiapas, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Nuevo León y Tamaulipas). Para este grupo de 12 entidades, aún y cuando no cuentan con la PEA aprobada, es pertinente la revisión del proceso para destacar si de las características de su diseño se infiere un proceso de largo plazo que permita identificar ventajas o, en su caso, desventajas en el modelo ejecutado.

El resultado del análisis busca establecer recomendaciones de manera directa a las seis entidades con menor avance en la elaboración de su PEA, así como las otras 26 entidades (20 con PEA y seis con PEA en retroalimentación). El estudio de caso que se seleccionó para el grupo de entidades sin PEA aprobada es el de Chihuahua.

2. Prácticas y metodologías destacables en la elaboración de las PEA

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México (SE-SEAEM) y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Chihuahua (SESEACH) identificaron que el problema público a atender es la corrupción.

La SESEAEM precisa la diversidad de contextos en los que la corrupción se presenta. Destacando con ello incluso problemas epistemológicos para la formulación de políticas públicas tendientes a su atención. Bajo este diagnóstico, **en el Estado de México se identificó como necesario que la hoja de ruta para la solución del problema público contemplara mecanismos institucionales coherentes y eficazmente coordinados. Por su parte la SESEACH, ubicó como causa de la corrupción el débil involucramiento social. A este motivo, se le relacionó la falta de confianza en las instituciones públicas.**

Con base en estos preliminares, es posible anticipar las líneas generales que siguió la construcción de cada una de las PEA. **En el Estado de México, el reto de la diversidad llevó a la SESEA a discernir contextos, razón por la cual impulsó mecanismos de consulta que reflejaran las diferencias sociales, económicas y políticas. De esta forma, el proceso de la PEA se encauzó a través de la regionalización del estado (Valle de Toluca, Valle del Sur, Valle de México I - Oriente, Valle de México II - Poniente).**

En Chihuahua, ante la identificación de la causa primaria de la corrupción, es decir, la falta de involucramiento social y la falta de confianza en las instituciones, llevó a implementar un amplio proceso de participación ciudadana en la realización de propuestas enfocadas a mejorar la política pública y la gestión de la corrupción como problema público.

La construcción de la política anticorrupción representa un proceso institucional demandante. La extensión temporal del trabajo requerido y la complejidad de sintetizar un fenómeno con múltiples aristas, como el de la corrupción, en un diagnóstico para definir estrategias de atención ha representado el principal esfuerzo de los SEA y las SESEA. En esta complejidad, el estudio se centra en identificar las características destacables de las prácticas que la SESEAEM y la SESEACH implementaron en la construcción de sus respectivas políticas anticorrupción.

De manera general, tanto para los diagnósticos de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) y las PEA de las entidades federativas existen fuentes de información que son transversales y por tanto, han sido ampliamente estudiadas y utilizadas en el contexto nacional. Dentro de estas, la primera fuente se encuentra en la información generada por instituciones públicas no integradas a los SEA

(organismos autónomos e instituciones académicas), tales como las encuestas y los censos de gobierno que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realiza de manera sistemática con apartados específicos para la medición de la percepción, incidencia, victimización y costos de la corrupción en población general, así como entre unidades económicas.

Una segunda fuente de información es la generada por instituciones públicas integrantes de los sistemas anticorrupción. Dentro de esta se encuentra, por ejemplo, la información de las contralorías y las entidades superiores de fiscalización como las principales aportantes en esta categoría.

Recientemente también las secretarías ejecutivas han logrado insertarse en el marco institucional para generar información. A nivel federal destaca que la SESNA es parte del Subsistema de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y participa activamente como vocal en los Comités Técnicos Especializados de Información de Gobierno (CTEIG) y de Información sobre Corrupción (CTEICO). Esta participación le permite establecer canales de comunicación técnica en el desarrollo y mejora de los instrumentos estadísticos elaborados por el INEGI (censos y encuestas) y vinculados con la generación de información relevante para medir el fenómeno de la corrupción y su combate en México.

Complementariamente, se identifica una tercera fuente de información que consiste en los datos publicados por organismos u organizaciones nacionales e internacionales (con base en otros países o en México) sustentadas en metodologías que también recurren a datos generados de las dos fuentes previamente enlistadas (instituciones ajenas a los SEA o integradas a los SEA), pero que agrega opiniones de expertos y actores relevantes

del sector anticorrupción que les permite definir rankings y comparativos internacionales para medir los avances en el combate a la corrupción con una perspectiva global.ⁱⁱ

Las tres fuentes de información señaladas presentan diversas áreas de oportunidad. Por ejemplo, la desagregación en la información difícilmente se encuentra a nivel municipal o estatal, por problemas en el muestreo de su levantamiento, carece de representatividad. De esta forma, la información disponible para elaborar los diagnósticos base de las PEA es representativa sólo a nivel nacional. Ligado este problema, una característica común a las tres fuentes de información consiste en que no es pertinente y específica para la integración de una política pública de carácter estatal, cuya implementación recaerá en mismo ámbito con el riesgo de carecer de elementos apropiados para su seguimiento y evaluación.

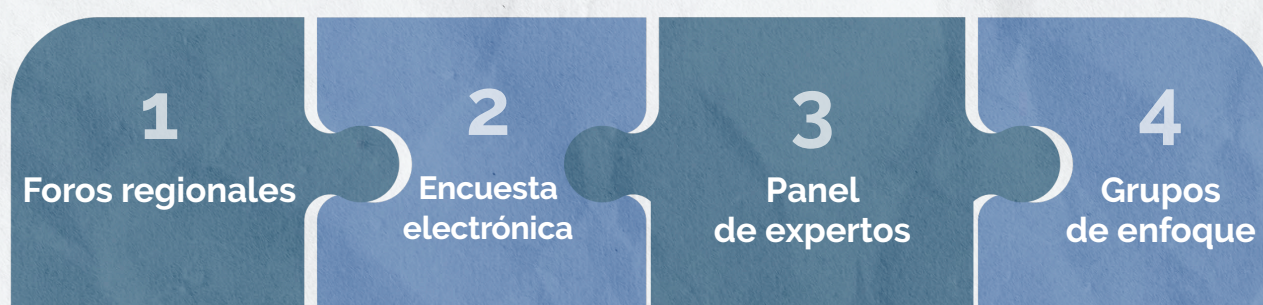
Con base en las consideraciones previas, el mandato legal relativo a la aprobación de políticas estatales anticorrupción implicó en los hechos que las SESEA generan su propia información. **Ante las limitantes de las tres fuentes tradicionales de información, las SESEAS emergen como actores con fuertes motivaciones institucionales para impulsar nuevas formas y nuevas dimensiones de la información para diagnosticar y dar seguimiento al fenómeno de la corrupción.**

Por ello, en este trabajo se destacan las prácticas de la SESEAEM y la SESEACH por generar información del fenómeno de la corrupción al margen de las fuentes tradicionales. El análisis distingue dos momentos. En primer lugar, la decisión y el esfuerzo institucional para allegarse de información propia para dar cumplimiento al mandato legal de aprobar una PEA. En un segundo momento, el análisis se enfoca en el alcance y la calidad de la información.

1.1 Caso 1. Estado de México

El proceso delineado por la SESEA del Estado de México para obtener información propia para el diseño de la Política Anticorrupción del Estado de México y Municipios constó de cuatro mecanismos:

Figura 1. Mecanismos de consulta para el diseño de la PEA en el Estado de México.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

Los cuatro mecanismos permitieron a la SESEAEM recolectar opiniones, conceptos y experiencias cuantitativas y cualitativas que sirvieron de insumos para articular y dar coherencia a la propuesta de PEA. Es de precisarse que los "Foros Regionales", la "Encuesta Electrónica" y los "Grupos de Enfoque" se realizaron de manera

independiente y secuencialmente. Los resultados de estas tres etapas fueron revisados, analizados y evaluados en el "Panel de Expertos". En la Figura 2 se reportan las principales características de cada uno de los cuatro mecanismos:

Figura 2. Descripción general de los cuatro mecanismos de consulta para la integración de la PEA del Estado de México.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana con información de la Política Anticorrupción del Estado de México y el Informe de Resultados de los Grupos de Enfoque, para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

Previo el análisis en los mecanismos de información cualitativa, se destacan algunos resultados de la encuesta electrónica:

- 65.1% de los participantes considera como “frecuente” o “muy frecuente” la práctica de “influir o favorecer a amigos o familiares para ocupar puestos en la administración pública”.
- 69% reporta como “frecuente” o “muy frecuente” el “intervenir o aceptar sobornos para adjudicar contratos a empresas o personas cercanas”.
- 67.4% indica que es “frecuente” o “muy frecuente” el hacer uso de dinero o propiedad pública en fines personales o familiares”.
- 66.2% considera como “frecuente” o “muy frecuente” el manipular cifras, registros y/o la cuenta pública.
- 66% confirmó que la corrupción en el gobierno afecta su vida.

Sin embargo, una de las limitantes de la encuesta electrónica es que la muestra no es representativa debido que su aplicación fue abierta a través de dispositivos móviles de comunicación para cualquier persona interesada.

El presente análisis profundiza lo concerniente a los mecanismos de consulta que captaron información cualitativa, en razón que fueron los instrumentos menos frecuentes en el diseño de las PEA, pero que aportan información valiosa al poder llegar a un nivel individual del fenómeno de la corrupción.

Con relación a los foros regionales se destacan los siguientes aspectos:

- **La investigación cualitativa permite identificar una pequeña diferenciación entre las causas de la corrupción y las causas**

de la impunidad. Sin embargo, por un lado, sí se observa una asociación entre desigualdad y bajo desarrollo económico como causa de la corrupción, y por otro, la debilidad institucional como causa de la impunidad.

- **Con relación a los efectos, se observa que la impunidad deriva en abuso de autoridad y que éste concebido como arbitrariedad se refleja en la opinión de los participantes en una percepción de baja calidad en obras y servicios públicos.** Adicionalmente, un aspecto a destacar entre los efectos de la arbitrariedad es el miedo **y su efecto secundario en desincentivar la denuncia.**
- **Respecto de las soluciones al problema de la corrupción,** de los foros regionales se desprendió que **es fundamental lograr una mayor autonomía de los órganos internos de control a nivel estatal y municipal, el diseño de políticas públicas basadas en evidencia y la inclusión de la prevención y control de la corrupción en los programas educativos.**

La SESEAEM reportó la instrumentación de un proceso inductivo-deductivo para el procesamiento de la información obtenida en los foros regionales, así como la codificación de las respuestas de los cuestionarios temáticos para el registro y cuantificación de frecuencias y coincidencias.

En entrevista sostenida con la SESEAEM y derivado también de los foros regionales de consulta **se observa que uno de los principales hallazgos derivado del diseño del mecanismo son las diferencias en el concepto de la corrupción entre zonas urbanas y rurales.** Al respecto, señalaron que la propia diversidad del Estado de México (amplias zonas urbanas, así como amplias zonas rurales) ayudó a relucir estas diferencias.

Específicamente, en el ámbito urbano la corrupción está presente en “trámites y servicios”, mientras que en el ámbito rural la corrupción se presenta en forma de abuso de autoridad en la aplicación de programas sociales. El hallazgo no sólo es relevante por su valor académico, sino que llevó a la SESEAEM a proponer estrategias diferenciadas de atención: priorizar la vigilancia en los puntos de contacto gobierno-sociedad en el ámbito urbano y el fortalecimiento de la integridad en el servicio público en el ámbito rural para reducir la incidencia de conductas patrimonialistas.

Respecto de los grupos de enfoque sobresale:

- De los nueve grupos de enfoque, tres corresponden a **estudiantes de secundaria**. Se documentó por la SESEAEM que la edad promedio de los participantes de estos tres grupos rondó los 13 años. Se estima como excepcional el ejercicio debido al valor que representa captar cómo este grupo de edad forma sus opiniones respecto a los problemas de la corrupción y la impunidad.

- Dos de los tres grupos de enfoque de **estudiantes de secundaria se encuentran en contextos urbanos, en tanto el grupo restante se inserta en un contexto semi-urbano**. Los resultados destacan que en el grupo de enfoque de contexto semi-urbano las nociones y conceptos sobre la corrupción son menos robustas y se observa una normalización de las prácticas de corrupción locales. Ejemplo de esta situación es que en vez de causas de la corrupción, los participantes enunciaban ejemplos. Asimismo, **este grupo fue el más apático, con mayor desconocimiento del tema, pero también con una visión pesimista sobre el problema de la corrupción**. El hallazgo es consistente con los resultados de los foros regionales en el ejemplo descrito sobre los contrastes urbanos-rurales.
- Vale destacar que no se observan conceptualizaciones que se diferencien por cuestiones de género.

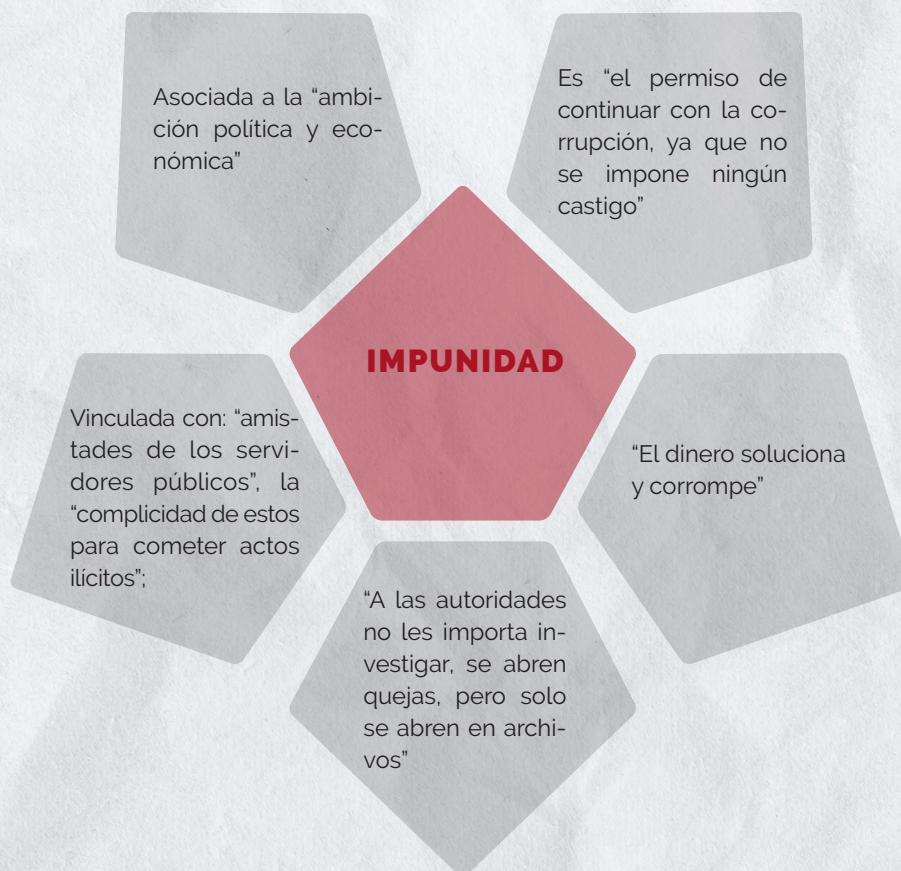
Entre los hallazgos particulares en los grupos de enfoque de estudiantes de secundaria, se encuentran:

Figura 3. Conceptos asociados a la corrupción en grupos de enfoque de estudiantes de secundaria.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana con información de la Política Anticorrupción del Estado de México y el Informe de Resultados de los Grupos de Enfoque, para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

Figura 4. Conceptos asociados a la impunidad en grupos de enfoque de estudiantes de secundaria.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana con información de la Política Anticorrupción del Estado de México y el Informe de Resultados de los Grupos de Enfoque, para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

La revisión detallada de estos tres grupos de enfoque busca llamar la atención sobre la importancia del ejercicio realizado por la SESEAEM para explorar en adolescentes y jóvenes las nociones de corrupción e impunidad en una etapa en la que se encuentra la construcción de ciudadanía. No debe perderse de vista que el ejercicio se realizó en 2019, por lo que los participantes de este grupo en el proceso electoral de 2024 tendrán la oportunidad, por primera ocasión, de ejercer sus derechos políticos.

Como se documentó, en los grupos de enfoque las experiencias propias determinan los conceptos.

Adicionalmente, debe señalarse que este grupo no está exento, a pesar de la edad, de problemas nacionales previos. **Se observó que sintetizan experiencias pasadas y presentes. Por un lado, uno de los participantes, ante una experiencia propia de "influyentismo" en el que no se castigó un accidente con desenlace fatal, lo relaciona al mismo nivel con el caso de los estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa. Es decir, la experiencia personal y social se afianzan en la idea de injusticia.**

Ante las soluciones al problema de la corrupción se documentó escepticismo, así como conceptos débiles y comunes para combatir la corrupción y controlar la impunidad. Para estos tres grupos de enfoque la solución debe centrarse en la “difusión de valores a servidores públicos”, “educar a la sociedad” y “dar a conocer los derechos ciudadanos”. La noción más robusta consistió en “buscar personas que tengan perfiles adecuados para ser servidores públicos”.

Respecto de los restantes grupos de enfoque, se destaca:

• Amas de casa:

- **Énfasis en señalar que la principal causa de la corrupción en México es la económica, aduciendo la “falta de oportunidades” y que “los malos sueldos hacen que seamos más corruptos como sociedad”.**
- De manera similar al grupo de enfoque de estudiantes de secundaria, la corrupción está determinada con base en experiencias próximas como “el abuso de poder de los funcionarios públicos” y la solicitud de dinero a cambio de “perdonar” infracciones o bien para “agilizar trámites”.
- **Manifestaron peculiar interés en lo concerniente a la impunidad. Para este grupo, se registraron expresiones como “Sinceramente, en México el tema de los jueces es una burla. Ellos hacen lo que quieren, cuando quieren y como quieren, y todo gira en el dinero y el poder.”**

- Al igual que los estudiantes de secundaria presentan nociones débiles de mecanismos anti-corrupción. Sin duda, **el mayor contraste es que a pesar de identificar causas económicas como detonantes de la corrupción, afirman también que la corrupción es un tema moral, de falta de valores que deben de fomentarse en el hogar.**
- Finalmente, el concepto más sólido que se identificó es que consideran necesario mejorar las condiciones de los servidores públicos para superar el problema de la corrupción.

• Profesionistas (artes y oficios):

- **En este grupo se encuentran fuertes opiniones negativas hacia el servicio público, al tiempo que también existe un reconocimiento de incurrancia en actos de corrupción.** Señalan que “es complejo actuar bien”, que es “un problema difícil de combatir” en el que “todos participamos en la corrupción” y que **“es un fenómeno normalizado”.**
- En este grupo se observaron rasgos de víctimas de corrupción, pero también el más propenso a la denuncia.
- **Las experiencias de corrupción, en contraste con los grupos de estudiantes y de amas de casa, ya no son propiamente en puntos de contacto gobierno-sociedad, sino experiencias negativas en contrataciones públicas y concesiones.**

- A diferencia de los otros dos grupos, los salarios de los servidores públicos ya no son propiamente un aspecto que debe atenderse, sino que son ejemplo "claro de corrupción que se autoasignan los políticos, los lujos con los que viven y el descaro con el que se muestran egoístas". Así, las percepciones entre grupos sobre los servidores públicos son contrastantes.
- **Identifican deficiencias en el sistema de justicia con expresiones como que los "ministerios públicos están coludidos"** y que "los jueces no miden con la misma vara", aunque también reconocen que los jueces "tienen demasiado trabajo y no se dan abasto".
- Es de llamar la atención que, a pesar de opiniones más negativas, victimización y/o experiencias más sofisticadas de corrupción, **opten por soluciones del tipo: "recuperar los valores, es decir, a la necesidad de fomentar en las nuevas generaciones prácticas correctas, para poder cambiar la cultura de la corrupción"** y "cambiar de políticas para quitar el fuero y aplicar sanciones más enérgicas".
- **En general se muestran escépticos en encontrar una solución al problema de la corrupción** porque también identifican que "las dependencias están corrompidas y que no puede haber una supervisión real si el personal de la misma casa es el que quiere limpiar, hay nepotismo y tráfico de influencias".
- No obstante que figuran principalmente profesionistas, **señalan que la corrupción es de carácter cultural al que "ya nos acostumbramos"**, "sabemos que existe, pero nadie denuncia", y se debe a la falta de honestidad.
- Entre los factores que motivan la corrupción también señalan que **"hay personas que son intocables"** y, por ende, "una ausencia de legalidad".
- A diferencia de las personas que se desempeñan en "artes y oficios" en el que es patente su victimización en hechos de corrupción, **en el grupo de enfoque de proveedores del gobierno del Estado de México no se reconocen propiamente como víctimas, sino afirman que "existe un diseño estructural que permite cometer esté tipo de actos"** y a que "los servidores públicos son incompetentes".
- A pregunta expresa **"Qué hacer para que se acabe la corrupción"**, la primera respuesta de un participante fue **"persinarse"**, apoyado en forma de broma por el resto de los participantes.
- Entre las soluciones formuladas por este grupo de enfoque se encuentran las siguientes: "mayor conciencia individual", dejar de concebir a la corrupción como un "mal necesario", exhibir a los "corruptos" y que la ciudadanía se convierta en "vigilante".

- **Grupo de enfoque de proveedores de servicios a la administración pública del Gobierno del Estado de México:**

- **Grupo de enfoque de empresarios y microempresarios:**

- Una diferencia sustantiva respecto de los grupos de enfoque previos es la **prevalencia de opiniones más informadas y argumentadas**. En sus valoraciones conjugaban experiencias propias y fuentes académicas y de medios de información.
- Relacionado con su actividad económica, coincidieron que **el principal punto de corrupción es el de “trámites y servicios”**. Por ello, también afirmaron que entre los efectos de la corrupción se encuentran las pérdidas económicas para las empresas.
- Adicionalmente, en una visión más global también **reconocen que la corrupción afecta de manera diferenciada a distintos grupos sociales**, sobre todo a las “personas vulnerables y en pobreza”.
- Señalan que existe corrupción por la “lentitud en los procesos burocráticos y la injusticia administrativa”. Asimismo, señalan que la impunidad se da principalmente por el mal desempeño del sistema de justicia. Detallaron que “se tiene a servidores públicos “poco calificados lo que trae como consecuencia un sistema de justicia ineficiente, el cual no permite resolver los actos de impunidad”.
- Destaca que este grupo formuló **las soluciones anticorrupción más robustas: profesionalización del servicio público y de impartición de justicia, así como entidades de vigilancia autónomas**.

- **Grupos de enfoque a personas vinculadas a los comités municipales de participación ciudadana:**

- Al tratarse de un grupo de personas vinculadas con instancias anticorrupción mostraron opiniones especializadas. Detallan que los trámites de mayor corrupción se dan en los gobiernos municipales en las contribuciones, seguridad pública, pago de servicios, programas sociales y adquisiciones.
- **Consideran que no todos los que participan en actos de corrupción lo hacen por convicción, sino porque son amenazados por personas con poder**. Por tanto, es el primer y único grupo que reconoce a la corrupción como un fenómeno que se da en redes.
- Reconocen que **entre los efectos de la corrupción se encuentran las brechas educativa, económica y política**.
- A pesar su especialización, y de manera similar a otros grupos, **califican a la corrupción como “inherente al hombre” y que “se fomenta culturalmente”**. Destacan también la “pérdida de valores”.
- Expresaron que la impunidad se debe a que “falta personal capacitado” y a “la no integración adecuada de expedientes”.
- **Entre las medidas para controlar la corrupción** y la impunidad propusieron “revisar el marco jurídico”, y de manera destacada el “**proteger al denunciante**” y “**poner fin a compadrazgos**”.

- Formularon propuestas adicionales, tales como **profundizar la transparencia en contratos públicos y concesiones, el uso de tecnologías para transparentar las acciones gubernamentales e impulsar contralorías independientes.**

La recapitulación de los mecanismos de consulta a través de los cuales se captó información cualitativa tiene como propósito identificar las concepciones distintas que los grupos en la sociedad tiene sobre la corrupción, sus visiones diferenciadas de cómo atajar este problema y por ende, señalar distintos retos para la implementación exitosa de una agenda anticorrupción.

Es evidente la gran disparidad entre las nociones de corrupción y de anticorrupción. Las primeras están soportadas en casi todos los casos en experiencias próximas a los participantes. El nivel de conocimiento y especialización en los temas depende críticamente del nivel de educación o el ámbito de desempeño. Aún a pesar de ello, **existen ciertas constantes preocupantes: una inclinación hacia el pesimismo y a considerar al problema de la corrupción como un tema cultural y falta de valores.**

El conocimiento y seguimiento de estas percepciones, nociones y conceptos en la población es uno de los mayores retos de la agenda anticorrupción, porque sin una difusión profunda que trascienda a círculos informados de los mecanismos para controlar la corrupción y la impunidad, la discusión pública continuará siendo vulnerable a la captura de estrategias de comunicación política que enfatizan el carácter personalista y no institucional.

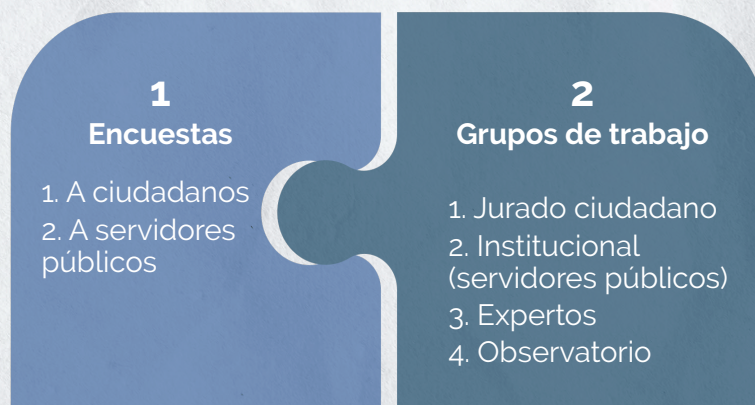
Las SESEA son espacios idóneos para generar este conocimiento. Por tanto, una vez adquiridas las capacidades para llevar a cabo estudios de opinión (cuantitativos o cualitativos) se recomienda que las secretarías ejecutivas continúen con esta labor y se mantengan vigentes como nueva fuente de información. La finalidad de la recomendación también es relevante a la luz del proceso de seguimiento y evaluación, óptimamente con información desagregada a nivel estatal, de las políticas anticorrupción como reto inmediato a la aprobación de las PEA.

1.2 Caso 2. Chihuahua

La SESEA de Chihuahua basó su estrategia en una metodología bajo un mecanismo denominado de “democracia deliberativa”.

Específicamente, la elaboración de la propuesta de la PEA contempló **el desarrollo de dos mecanismos**:

Figura 5. Mecanismos para el diseño de la propuesta de PEA en Chihuahua.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción”. Abril 2022.

El desarrollo de la estrategia en Chihuahua fue el siguiente:

- La elaboración de la propuesta de la PEA contempló la realización de encuestas para medir la percepción de corrupción en el estado de Chihuahua, tanto entre la población general como entre servidores públicos. En ambos instrumentos, se observó que los actos de corrupción que se consideran de mayor gravedad son la **relación entre el narcotráfico y las instituciones del Estado, seguido de los actos de soborno, corrupción electoral y corrupción en las compras públicas.**
- La democracia deliberativa, se caracteriza por ser un proceso de toma de decisiones colectivas, en donde las personas afectadas por éstas, deliberan sobre las mejores alternativas sobre un problema público.

- Su implementación como metodología para construir una PEA, buscó cumplir con los siguientes objetivos:
 - Lograr la representación sociodemográfica de sujetos que histórica y sistemáticamente no han participado en procesos de combate a la corrupción y en la toma de decisiones públicas.
 - Diseñar una política con un enfoque de participación deliberativa y gobierno abierto y transparencia proactiva.
 - Fortalecimiento de la legitimidad social de la PEA.
 - Instalación de capacidades en las personas para una participación ciudadana efectiva, colaboración y deliberación ciudadana en el combate a la corrupción.
- **Concretamente esta metodología se desarrolló en tres fases. En la primera se diagnosticó el problema de la corrupción; y en la segunda se identificaron y deliberaron soluciones al problema de la corrupción. Cabe destacar que pese a estos esfuerzos deliberativos, aún está pendiente la aprobación y socialización de la PEA (tercera fase).**
- Para satisfacer las metas de estas fases, la **Secretaría Ejecutiva implementó cuatro grupos de trabajo:**
 - **Jurado Ciudadano: personas ciudadanas elegidas a través de sorteo aleatorio.**
 - **Grupo Institucional: personas funcionarias públicas.**
 - **Grupo de Personas Expertas: personas integrantes de academia, sociedad civil e iniciativa privada.**
 - **Observatorio de la PEA.**
- Las dos prácticas en las que se profundiza el análisis son el "Jurado Ciudadano" y el "Observatorio de la PEA".
- El "Observatorio de la PEA" es un grupo técnico y multidisciplinario que acompaña al diseño y establecimiento de políticas públicas anticorrupción en el estado de Chihuahua. El observatorio se integra por organismos internacionales, organizaciones de sociedad civil relacionadas al combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, así como por universidades y redes académicas.
- El Jurado Ciudadano se conformó de grupos de personas seleccionadas por medio de una muestra representativa con el fin de que todos los principales grupos sociodemográficos estuvieran representados. Las personas que integran el Jurado Ciudadano acompañaron el diagnóstico del problema público y deliberaron las soluciones y propuestas que conformarán la PEA.
- **El Jurado Ciudadano fue conformado por un grupo de 40 personas ciudadanas, representantes del estado de Chihuahua en términos de diversidad sociodemográfica, seleccionadas a través de un proceso de conformación aleatorio.** Estas 40 personas se dividieron en 4 mesas de trabajo con 10 jurados ciudadanos cada una, en donde se dialogaron temas relativos a la corrupción y se realizaron propuestas para combatir la

corrupción en el estado de Chihuahua siempre acompañadas por asistencia técnica de expertos en la materia al combate a la corrupción.

- **Las cuatro mesas de trabajo reflejan los cuatro compromisos fundamentales de la propuesta de la PEA:**

- **Gran corrupción.**
- **Buen gobierno.**
- **Participación y vigilancia.**
- **Denuncia anticorrupción.**

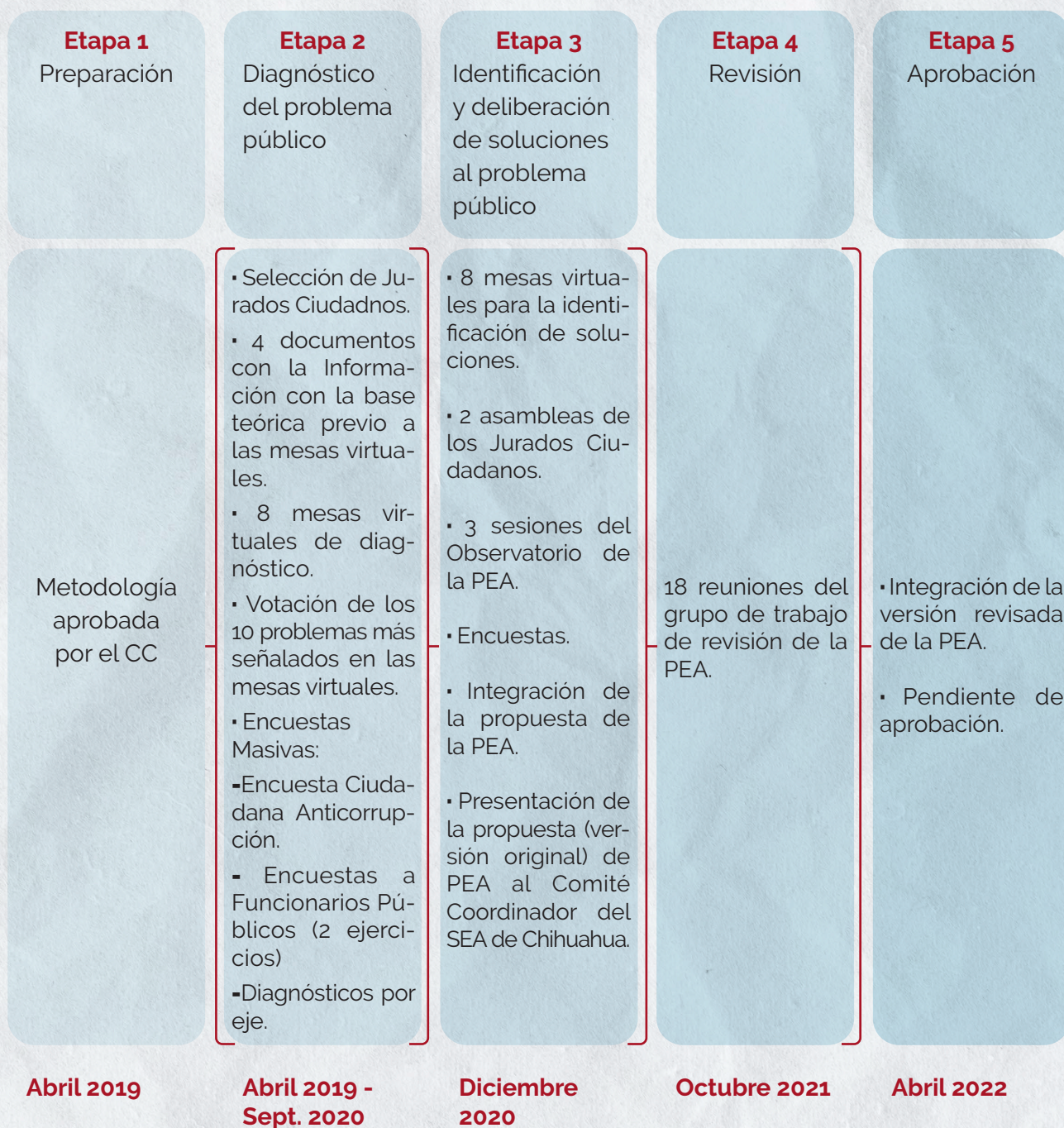
- En estas cuatro mesas de trabajo, los 40 jurados ciudadanos realizaron un diagnóstico del problema de la corrupción en Chihuahua, y deliberaron sobre políticas públicas para solucionar este problema.
- El diagnóstico de las causas del problema público de la corrupción fue integrado con los hallazgos de la Encuesta Ciudadana Anticorrupción (ECA), y del Grupo Institucional. Un total de 17,196 personas participaron en este proceso mediante los instrumentos implementados, específicamente a través de la ECA y las Encuestas a Personas Funcionarias Públicas.
- Con el objetivo de reforzar con casos, causas y riesgos de corrupción en la entidad, se realizaron 11 entrevistas a personas consideradas como actores clave en temáticas relevantes a la propuesta de la PEA.

- Consecutivamente, se desarrollaron 16 mesas virtuales de trabajo donde participaron las personas funcionarias públicas del "Grupo Institucional", las personas del "Grupo de Personas Expertas" y las personas integrantes del Jurado Ciudadano para el diagnóstico del problema público. Posteriormente, estos actores identificaron soluciones al mismo.

- Finalmente, se realizaron 2 asambleas del Jurado Ciudadano donde se estableció una deliberación final de 35 acciones de política pública, presentadas en la propuesta de PEA que es resultado del proceso de participación deliberativa, así como de la evidencia empírica recopilada con los instrumentos anteriormente mencionados y de un análisis de viabilidad técnica realizado por parte de la Comisión Ejecutiva a las propuestas realizadas por el Jurado Ciudadano.

En la Figura 6 se esquematiza el proceso y en el Anexo 1 se proporciona toda la documentación:

Figura 6. Implementación del proceso de “democracia deliberativa en Chihuahua para la integración de la propuesta de la PEA.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana con información de la SESEACH, para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción”. Abril 2022.

Como resultado de la participación del jurado ciudadano, el conjunto de los otros grupos de actores y todas las fases de la metodología, la SESEACH reportó que se identificaron 35 acciones deseables de política pública que se integraron a la

propuesta de la PEA. La síntesis de las propuestas de acciones se presenta en la Figura 7, articulada en cuatro ejes, según la versión original del proyecto de PEA:

Figura 7. Síntesis de las acciones de política pública integradas a la propuesta de PEA de Chihuahua.

EJE 1: Gran corrupción			EJE 2: Buen Gobierno		
Incorporar mecanismos de democracia deliberativa a las políticas públicas más susceptibles a riesgos de corrupción.	Consolidar un Sistema de Fiscalización.	Política de regulación de las prácticas de cabildeo de Grupos de Interés.	Políticas para la rendición de cuentas.	Establecer un Servicio Profesional de Carrera (a nivel municipal y estatal) enfocado en la prevención de la corrupción.	Establecer un programa rector de profesionalización para el combate a la corrupción.
Políticas para prevenir el desvío de recursos públicos a campañas electorales.	Mejoras al Sistema de Carrera Judicial	Política de designaciones abiertas para los Órganos Internos de Control.	Establecer controles para integrar las recomendaciones de gestión de autoridades fiscalizadoras al ciclo de planeación de los entes públicos.	Establecer mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social a las instancias de seguridad pública del estado de Chihuahua.	Asegurar la aplicación de sanciones al incumplimiento de las obligaciones de transparencia de los entes públicos.
Armonización legal en el ámbito municipal para la conformación de Órganos Internos de Control.	Política de Desarrollo Urbano Anticorrupción.	Fortalecer el esquema de rendición de cuentas del Comité Coordinador del SEA.	Asegurar que se generen Políticas de Transparencia Proactiva en cada ente público.	Implementar una Política de Contrataciones Públicas Abiertas y Anticorrupción.	Conectividad a la Plataforma Nacional Digital.
Digitalizar trámites, contrataciones y procesos administrativos.					

EJE 3: Participación y vigilancia ciudadana

Crear un órgano garante del derecho a la participación ciudadana.	Garantizar la vigilancia ciudadana en el uso de recursos públicos.	Fortalecer el esquema de rendición de cuentas del Comité de Participación Ciudadana.
Fortalecer capacidades institucionales del Comité de Participación Ciudadana.	Crear un Observatorio Ciudadano en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.	Crear un banco de buenas prácticas, instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en municipios y estado.
Crear políticas educativas en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.		

Eje 4: Denuncia Anticorrupción

Fortalecer las capacidades institucionales de detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas.	Fortalecer las capacidades institucionales en materia de delitos por hechos de corrupción.	Asegurar mediante litigio estratégico y transparencia proactiva que las denuncias administrativas avancen en el estado de Chihuahua.
Crear mecanismos de denuncia anónima para faltas administrativas que aseguren la no rastreabilidad y sanciones al uso ilegítimo de datos de personas denunciantes.	Instalar una Ventanilla Única de Denuncia.	Crear mecanismo de transparencia proactiva de denuncias anticorrupción.
Crear una política de comunicación social coordinada para las instancias receptoras de denuncias.	Crear un sistema de alertas de corrupción.	Sancionar el desacato de las resoluciones emitidas por el pleno de órgano garante en materia de transparencia.

Como parte de este trabajo de investigación se realizó una entrevista a la titular de la SESEACH y a diversos integrantes del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SEA. Estos actores destacaron que **la PEA se construyó durante el confinamiento derivado de la pandemia de COVID-19. Esta situación representó retos coyunturales, tales como realizar actividades virtuales y no presenciales, lo que impactó en la representatividad (alta tasa de rechazo**

en la selección de jurados ciudadano) propuesta de inicio en el mecanismo de "democracia deliberativa".

Sin embargo, también reportaron que el proceso se fortaleció con la implementación de un grupo institucional (servidores públicos), un grupo de expertos, y el Observatorio de la PEA. Estos tres elementos acompañaron el proceso de diseño, redacción e integración de la propuesta de PEA.

Entre la aprobación de la metodología (Etapa 1, ver Figura 6) y la presentación de la propuesta transcurrieron 20 meses.

Con relación a los problemas de la estrategia implementada (mecanismo de “democracia deliberativa”), en la investigación se documentó que después de diciembre de 2020, la aprobación de la PEA entró en un impasse. Revisar esta situación es relevante para dar respuesta a la pregunta de por qué, ante un ejercicio para construir una propuesta de política pública con legitimidad ciudadana y que concluyó con una propuesta de PEA sólida (Figura 7), actualmente no se ha concretado su aprobación.

Para explicar el estado actual de la propuesta de PEA es pertinente señalar aspectos coyunturales suscitados entre abril de 2019 y diciembre de 2021, tales como el proceso electoral de 2019 en la entidad, el cambio gradual de titulares de las instituciones del Comité Coordinador (Secretaría de la Función Pública, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado y del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa), así como el cambio de secretario técnico.

Respecto de la propuesta de PEA prevalecen dos posiciones. Por un lado, el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción ha sostenido la propuesta presentada a través de la Comisión Ejecutiva y reiteró el carácter ciudadano de la misma al ser producto del mecanismo instrumentado de “democracia deliberativa”. Por otro lado, de manera colegiada el Comité Coordinador, impulsado principalmente al interior de éste por el Auditor Superior del Estado, ha señalado que la atribución de la aprobación de la PEA recae en este órgano colegiado, por lo que está dentro de sus funciones la revisión de la propuesta. En el Comité Coordinador se ha señalado que

la propuesta presentada por la Comisión Ejecutiva no está apegada completamente a la norma y que no contemplan algunos aspectos que establece la Política Nacional Anticorrupción.

De esta forma, para el Comité Coordinador la propuesta de la PEA es considerada como un elemento en la valoración que realiza a efectos de la aprobación. Así, el Comité Coordinador acordó instalar un grupo revisor de la propuesta de PEA presentada por la Comisión Ejecutiva. Por tanto, el Comité Coordinador se encuentra modificando la propuesta surgida del mecanismo de “democracia deliberativa”. Sin embargo, esta revisión no se ha realizado de manera expedita porque al último trimestre de 2021 y una vez realizadas 18 reuniones del grupo revisor durante ese año, se informó que se había trabajado sobre las acciones de corto plazo (una tercera parte) contenidas en la propuesta de PEA, pero que aún no iniciaba la revisión de las dos terceras partes faltantes.

Para ahondar en las visiones contrapuestas sobre la propuesta de PEA que debe aprobarse y dar respuesta a la pregunta planteada es oportuno traer a cuenta que en **abril de 2019, fecha en la que se aprobó la metodología de “democracia deliberativa” para integrar la propuesta de PEA, el Auditor Superior del Estado manifestó inquietudes y externó consideraciones sobre el proceso, encaminadas a enfatizar que la determinación de la PEA corresponde al Comité Coordinador.**

La situación en Chihuahua ejemplifica que la metodología de “democracia deliberativa” para imprimir un sello ciudadano y dotar de mayor legitimidad a la PEA requiere de un doble consenso. Primero, reconocer que la aprobación de PEA corresponde al Comité Coordinador, por lo cual debió considerarse la

estrategia de negociación entre la Comisión Ejecutiva y el Comité Coordinador. Segundo, considerar desde el Comité Coordinador el valor de la propuesta derivada del mecanismo de “democracia deliberativa” como solución al problema público planteado, es decir, a la falta de participación ciudadana, de confianza y legitimidad de las políticas públicas formuladas.

En los hechos, a abril de 2022, tres años después de aprobarse la metodología y más de un año de presentarse la propuesta, aún no se cuenta con la PEA. El riesgo es aprobar una PEA que no responda al problema público, así como no conciliar las dos visiones y que esta falta de consenso trascienda más allá de la aprobación del documento.

Adicionalmente, la SESEACH reportó otros problemas de diseño que conciernen específicamente al proceso de integración de la PEA.

- **No se aseguró la aleatoriedad del Jurado Ciudadano. Se presentaron errores en la integración de la base de datos de interesados, por lo que impactó negativamente la integración de una muestra aleatoria georreferenciada, debido a que no todos los interesados tuvieron la misma probabilidad de recibir información oportuna,** lo que llevó a un problema de autoselección al ser los más interesados los que buscaron mayor información para participar.
- En el mecanismo de votación de propuestas se identificó que el número de alternativas sometidas a consideración era alto respecto del total de votos del Jurado Ciudadano, lo que llevó a dispersar el voto y a que sólo dos de 36 propuestas alcanzaran un 50% más uno de los votos.

- Respecto de asegurar información completa a los participantes del ejercicio, se informó que en las mesas de deliberación no se socializaron todas las propuestas, sino sólo aquellas con modificaciones, lo que impidió garantizar a todos los integrantes del Jurado Ciudadano información completa.
- Falta de un canal de comunicación entre el Jurado Ciudadano y el grupo de expertos, especialmente en las mesas de deliberación.
- Falta de recursos financieros etiquetados para cubrir apoyos personales (becas) que incentiven y aseguren la participación en el ejercicio.

Con relación a los indicadores de desempeño, la SESEACH reportó que no consideraron indicadores para la elaboración de la PEA bajo la metodología de “democracia deliberativa”.

Sin embargo, destacó que el ejercicio fue reconocido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Al respecto debe señalarse que este organismo publicó en 2020 el informe *“Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions”* en el que se reconoce a nivel internacional una oleada de ejercicios participativos para la construcción de políticas públicas complejas y de largo plazo (infraestructura, salud y urbanización).

A la fecha de publicación del informe se consideraron un total de 265 ejercicios participativos en los que no se encontraba el Jurado Ciudadano de la Política Estatal Anticorrupción. No obstante, en la actualización de la base de datos con más de 600 prácticas registradas, la OCDE integró la práctica de Chihuahua por lo que se confirmó que cumple con las características definidas por

la OCDE para reconocerlo como práctica innovadora en participación ciudadana. Debe precisarse que es la única práctica de México que se encuentra en este registro de la OCDE, por lo que cabe retomar lo informado por la SESEACH respecto de que no existen experiencias similares en México.

Sobre la metodología de “democracia deliberativa” la SESEACH reportó que no era posible desagregar el costo de realización del presupuesto que ejerció como parte de todo el proceso, salvo un recurso a los miembros del Jurado Ciudadano. Al respecto, como también se reporta en los registros de la OCDE, se destinaron recursos especiales para cubrir un pago único a los integrantes del Jurado Ciudadano (aspecto que destaca la OCDE para cumplir con los criterios de buena práctica). El monto total erogado para este concepto ascendió a \$99,000.00.

Por último, respecto de la sustentabilidad y horizonte futuro de la estrategia desarrollada, la SESEACH señaló que en la propuesta de PEA presentada no estableció un mecanismo especial de seguimiento y evaluación, debido a que estas acciones se guiarán por

el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad (MESAI) de la SESNAⁱⁱⁱ. Por tanto, en el entendido que la PEA aún no se aprueba, se recomienda que el Comité Coordinador defina un mecanismo de seguimiento y evaluación acorde a la desagregación de la nueva propuesta de PEA, lo que dependerá de qué rasgos mantenga de la propuesta original, en razón que el documento presentado por la Comisión Ejecutiva sí detalla acciones de implementación y sólo prioridades.

Asimismo, se precisó que **la PEA incorpora dos instrumentos de vigilancia:**

- **Creación del Observatorio Ciudadano para vigilar la implementación de la PEA, así como el monitoreo y difusión de resultados del combate a la corrupción en Chihuahua.**
- **Crear una mesa interinstitucional con presencia ciudadana para vigilar la implementación de la Política Integral de Denuncia prevista en la PEA.**

Cuadro 1. Síntesis de la práctica “Metodologías para la integración de la PEA”.

LABORATORIO ANTICORRUPCIÓN

Las secretarías ejecutivas en la generación sistemática de conocimiento e información cualitativa sobre **el problema de la corrupción en la percepción de la población**

- Para el proceso de diagnóstico para la política estatal anticorrupción se realizaron cuatro mecanismos de consulta: encuesta, foros regionales, grupos de enfoque y panel de expertos.
- Destacan los foros regionales y los grupos de enfoque porque, desde una metodología de investigación cualitativa, se profundiza en el conocimiento de la formación de opiniones y conceptos sobre la corrupción en la población.
- En la realización de foros y grupos de enfoque se plantearon perspectivas regionales, de contexto y de grupo socioeconómico.
 - La regionalización de los foros de consulta se sustentó en perfiles de contexto urbano, semi-urbano y rural.
 - Los grupos de enfoque se estructuraron según la principal ocupación de la población (estudiantes, amas de casa, profesionistas, microempresarios, proveedor de gobierno).
- Para la investigación cualitativa se elaboraron materiales para que la conducción de los mecanismos de consulta (foros regionales y grupos de enfoque) dieran respuesta a las causas, a los efectos y a las soluciones del problema de la corrupción.
- En la realización de los mecanismos de consulta también se distinguió entre corrupción, arbitrariedad e impunidad.
- La información recabada a través de los mecanismos de consulta se sistematizó y procesó para elaborar el insumo principal del panel de expertos (último mecanismo de consulta).
- El resultado del proceso de consulta, en especial los foros regionales y los grupos de enfoque, permitió distinguir contrastes entre regiones, contextos y grupos, lo que llevó a formular soluciones diferenciadas al problema de la corrupción.
- Una vez procesada y analizada la información se integró para elaborar la propuesta de política estatal anticorrupción.

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción”. Abril 2022.

Cuadro 2. Síntesis de la práctica “Mecanismo de democracia deliberativa en la construcción de la propuesta de PEA en Chihuahua”.

Proceso para el diseño de una política anticorrupción ciudadana en Chihuahua bajo el enfoque de “democracia deliberativa”
<ul style="list-style-type: none">• Diseñar un metodología que considere:<ul style="list-style-type: none">◦ Encuesta ciudadana a población general.◦ Encuesta a servidores públicos.◦ Establecer un “Jurado Ciudadano” mediante un proceso de selección aleatorio que se divida proporcionalmente en las mesas de discusión. Debe asegurarse una remuneración económica a cada integrante del “Jurado Ciudadano”.◦ Integrar grupos de acompañamiento al “Jurado Ciudadano”:<ul style="list-style-type: none">» Grupo de expertos.» Grupo de servidores públicos.» Observatorio (instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales).• Definir un proceso de toma de decisiones que considere:<ul style="list-style-type: none">◦ Elaborar materiales con la base teórica para el “Jurado Ciudadano” a efecto de homologar el conocimiento sobre los asuntos a deliberar. La base teórica debe determinar el número de mesas de deliberación y las temáticas.◦ Un proceso amplio de deliberación sobre el diagnóstico de la corrupción y de la soluciones. Cada tema debe abordarse en momentos distintos.◦ La deliberación debe realizarse en mesas de discusión, preferentemente de manera presencial.◦ Cada mesa de deliberación debe elaborar conclusiones, es decir, los problemas y las soluciones más frecuentes.◦ Difundir las conclusiones a los integrantes del “Jurado Ciudadano”• Realizar asambleas del “Jurado Ciudadano” para votar sobre las conclusiones de las mesas de deliberación.• Activar paralelamente a los grupos de acompañamiento.• Establecer un grupo redactor para integrar la propuesta de política estatal anti-corrupción.

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción”. Abril 2022.

2. Consideraciones finales

A abril de 2022, 20 entidades federativas ya cuentan con PEA aprobada y en 12 estados aún está pendiente su aprobación. La práctica revisada para el Estado de México (foros regionales y grupos de enfoque) representan esfuerzos institucionales emprendidos por la SESEAEM para la elaboración de su PEA culminaron no sólo en un diagnóstico del problema de la corrupción y la impunidad, sino también en el desarrollo de capacidades técnicas en la propia secretaría ejecutiva.

El valor de estos instrumentos, revisados en el Estado de México, particularmente en el caso de los foros anticorrupción, permiten encontrar contrastes regionales desde la concepción, pasando por la incidencia de este problema y el planteamiento de soluciones.

Por otro lado, los grupos de enfoque permiten encontrar estos contrastes pero entre grupos sociales. **Una de las lecciones más importantes es que la condición incide en cómo se concibe la corrupción, principalmente por vivencias individuales, pero al mismo tiempo existe un pesimismo en encontrar soluciones. Este hallazgo es relevante para los SEA porque puede afirmarse que la gente sabe mucho de corrupción y de muchos tipos de corrupción, pero no o muy poco de anticorrupción.**

La formación de opiniones en ambos temas, corrupción y anticorrupción, es central en las democracias cuando los modelos de comunicación política aprovechan estas brechas y el pesimismo respecto al tema. Por eso, además del valor coyuntural que en sí representan estos instrumentos, es importante que los SEA que cuentan con una PEA aprobada o en vías de aprobarse fortalezcan sus capacidades técnicas ya puestas en marcha. Asimismo, de cara al seguimiento y evaluación de las PEA, es necesario que se profundice en el conocimiento de la corrupción y de los esfuerzos anticorrupción entre los individuos, acciones que deben incorporarse a los programas de implementación de las PEA.

En la revisión del caso de Chihuahua se destacaron las cualidades y lo complejo de instrumentar un mecanismo de “democracia deliberativa” para la construcción de la PEA. Partiendo de la falta de confianza en las instituciones, el modelo seguido en la entidad buscó que fuera una encuesta ciudadana y un Jurado Ciudadano, acompañado de grupos de expertos, servidores públicos y un Observatorio, mediante un proceso de deliberación abierto, transparente y que siguió parámetros internacionales.

Sin embargo, la lección más importante en la revisión del caso es que **estos procesos deliberativos requieren acompañarse de gestiones técnicas, presupuestales y políticas**. Particularmente, en el caso de Chihuahua la falta de una gestión estratégica del mecanismo al interior del Comité Coordinador, a lo largo del proceso de elaboración de la PEA ha evitado llegar a un consenso para su aprobación y a que el documento alcanzado mediante “democracia deliberativa”, mismo que se estima sólido y robusto en sus 35 acciones propuestas, se esté modificando de acuerdo a las directrices del Comité Coordinador.

La experiencia de este ejercicio trasciende al ámbito anticorrupción, en vista que procesos ciudadanos pueden emprenderse desde distintos ámbitos pero en los que será importante integrar la gestión de riesgos políticos para lograr su materialización.

Cuadro 3. Recomendaciones relativas a la práctica “Metodologías para la integración de la PEA”.

LABORATORIO ANTICORRUPCIÓN Las secretarías ejecutivas en la generación sistemática de conocimiento e información cualitativa sobre el problema de la corrupción en la percepción de la población
<ul style="list-style-type: none">• Durante el proceso de elaboración de la política estatal anticorrupción (PEA) las secretarías ejecutivas de los sistemas estatales anticorrupción (SESEA) desarrollaron capacidades técnicas e institucionales valiosas que se recomienda mantengan y fortalezcan.• Las SESEA deben generar información cuantitativa y robustecer técnicamente sus instrumentos a través del diseño de levantamientos con una muestra aleatoria para obtener resultados representativos.• Se recomienda el diseño y realización de estudios de investigación cualitativa, escasamente desarrollados en el país sobre el problema de la corrupción. Estos estudios, como en el caso del Estado de México, permitieron encontrar contrastes regionales (el tipo de corrupción que prevalece), el escepticismo y pesimismo respecto de la solución al problema de la corrupción, así como el escaso conocimiento que se tiene sobre las políticas anticorrupción.• Independientemente que la entidad haya superado la etapa de aprobación o se encuentra en proceso de aprobación de la PEA, las SESEA tendrán también la función de dar seguimiento y evaluar las políticas anticorrupción. Ante este reto de mediano plazo, es conveniente que estas instancias técnicas continúen generando información local, a efecto de contar con métricas contextualizados a la entidad.

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción”. Abril 2022.

Cuadro 4. Recomendaciones relativas a la práctica “Mecanismo de democracia deliberativa en la construcción de la propuesta de PEA en Chihuahua”.

Proceso para el diseño de una política anticorrupción ciudadana en Chihuahua bajo el enfoque de “democracia deliberativa”
<ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda fortalecer las capacidades técnicas de la instancia de coordinación para asegurar la representatividad de la muestra en el levantamiento de la encuesta y en la selección del “Jurado Ciudadano”. • Asegurar los recursos humanos y financieros para la realización del proceso de “democracia deliberativa”. • Se recomienda fortalecer los canales de comunicación entre el “Jurado Ciudadano” y los grupos de acompañamiento (expertos, servidores públicos y organizaciones) • Establecer a la par de la metodología los alcances y los límites de un ejercicio participativo de “democracia deliberativa”. • Realizar un análisis de viabilidad técnica al producto derivado del proceso participativo de manera previa a la integración de la política pública. • La naturaleza ciudadana del ejercicio derivará en prioridades o acciones con un enfoque local, por lo que se recomienda que también se defina un mecanismo de seguimiento y evaluación acorde a la especificidad de la política pública generada en el proceso participativo. • Definir en la metodología una estrategia de acompañamiento institucional con las instancias responsables de la aprobación final de la política pública para asegurar el consenso sobre el producto resultante del proceso participativo. • Promover la transparencia en la ejecución de la metodología y asegurar entre las partes involucradas la retroalimentación técnica, normativa y procedimental.

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción”. Abril 2022.

i De acuerdo al último corte disponible en sitio web de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción son 21 entidades federativas con una Política Estatal Anticorrupción (PEA) aprobada y 11 pendientes. Sin embargo, para la investigación se definió que los distintos instrumentos, además de aprobados, también se encuentren publicados y consultables. Con base en este criterio, el estado de Querétaro tiene aprobada su PEA aprobada, pero está pendiente de publicación y que sea consultable. De esta forma, son 20 entidades con PEA aprobada.

ii Integra fuentes como Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (Control Risks Group/Americas Society/Council of the Americas); Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales, Índice Estatal de Capacidades para Desarrollo Social (GESOC); Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías (Impunidad Cero); Índice de Información del Ejercicio del Gasto, Índice de Información Presupuestal Estatal, Índice Legal de Obra Pública, Informe Legislativo (IMCO); Encuesta Latinobarómetro (Latinobarómetro); Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad. Perspectivas y prospectivas (MCCI); Integridad Corporativa 500 (MCCI y Transparencia Mexicana); Léase si se quiere gobernar (México Evalúa); Competitividad Empresarial: Riesgos y Amenazas de la Corrupción, la Victimización y el Acceso al Estado de Derecho (ONCCONCAMIN); Barómetro Global de la Corrupción (Transparencia Internacional); Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno y Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad para los Programas Sociales (Transparencia Mexicana); Índice Global de Impunidad México (UDLA); Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad (UNAM); Informe sobre el Examen de México y Statistics and Data(UNODC); Índice de Estado de Derecho en México (WJP).

iii Previamente conocido como Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC).

Abreviaturas

CC	Comité Coordinador
CCE	Comités Coordinadores Estatales
CPC	Comité de Participación Ciudadana
CTEICO	Comité Técnico Especializado de Información sobre Corrupción
CTEIG	Comité Técnico Especializado de Información de Gobierno
ECA	Encuesta Ciudadana Anticorrupción de Chihuahua
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
MESAI	Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PEA	Política(s) estatal(es) anticorrupción
PNA	Política Nacional Anticorrupción
SEA	Sistema(s) Estatal(es) Anticorrupción
SESEA	Sistemas Estatales Anticorrupción
SESEACH	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Chihuahua
SESEAEM	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SNIEG	Subsistema de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

Anexo 1

Fase/etapa	Instrumentos	Descripción del insumo	LIGA
Preparación Previa	Material de apoyo	Metodología propuesta de integración de la PEA	https://secretaria.anticorruptcion.org/wp-content/uploads/2021/09/ANEXO_ACTA-CC_DISE%C3%91O-METODOLOGIA.pdf
		Presentación de la Metodología (pptx)	https://drive.google.com/file/d/1TRZi5YAmgOdwM5rpEH47n8nsWB1grVO0/view?usp=sharing
		Metodología aprobada por el CC	https://secretaria.anticorruptcion.org/wp-content/uploads/2021/09/ANEXO_ACTA-CC_DISE%C3%91O-METODOLOGIA.pdf
Diagnóstico del problema público/selección del problema	Jurados Ciudadanos	Selección de Jurados Ciudadanos	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/407250280244432
	Base teórica enviada antes de las sesiones de las mesas virtuales	Introducción Eje 1: Gran Corrupción	https://drive.google.com/file/d/1alGC2tACCjilgkx06zgbN0iLk_O6y1C2/view
		Introducción Eje 2: Buen Gobierno	https://drive.google.com/file/d/1Y6-dJxG81Ahg3B2_itgQ9BGkoLTqhb6A/view
		Introducción Eje 3: Participación y Vigilancia Ciudadana	https://drive.google.com/file/d/18XWcNci8OnVvud8qsh9KS-ILzjwwMf6_/view
		Introducción Eje 4: Denuncia Anticorrupción:	https://drive.google.com/file/d/1NU0VET63sJ78VADmiA_7m-Qu87g8fgJR/view
	Mesas virtuales de diagnóstico	Primera sesión del eje 1 "Gran Corrupción"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/771184020325421
		Primera sesión del eje 2 "Buen Gobierno"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/1648411078670518
		Primera sesión del eje 3 "Participación y Vigilancia Ciudadana"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/340963380551560
		Primera sesión del eje 4 "Denuncia Anticorrupción"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/5183845274974567

		Segunda sesión del eje 1 "Gran Corrupción"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/2711782145804639
		Segunda sesión del eje 2 "Buen Gobierno"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/426060778529246
		Segunda sesión del eje 3 "Participación y Vigilancia"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/340886917193691
		Segunda sesión del eje 4 "Denuncia Anticorrupción"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/680150629271039
	10 problemas más votados en las mesas virtuales	Eje 1 "Gran Corrupción"	https://drive.google.com/file/d/1vsARvoq3p1KbsvSjjNCQrPyvc4DMZv7-/view
		Eje 2 "Buen Gobierno"	https://drive.google.com/file/d/17TTJZz9Ybou6Gkaj1RLzKZ4Kd-DhtQlq/view
		Eje 3 "Participación y Vigilancia"	https://drive.google.com/file/d/1nQgFtmnpUDoRXGZpX1wBgFONGJ2G1evy/view
		Eje 4 "Denuncia Anticorrupción"	https://drive.google.com/file/d/1wPAyWwl6ul0Xul6zpb_5l6H19M2zq-vB/view
	Encuestas Masivas	Respuestas de la Encuesta Ciudadana Anticorrupción	https://secretaria.anticorrupcion.org/wp-content/uploads/2021/03/Encuesta-Ciudadana-Anticorrupci%C3%B3n-RESPUESTAS.xlsx
		Respuestas de la Encuestas a Personas Funcionarias Públicas (P1)	https://secretaria.anticorrupcion.org/wp-content/uploads/2021/03/Encuesta-Funcionarios-P%C3%BAblicos-Poblaci%C3%B3n-1-RESPUESTAS.xlsx
		Respuestas de la Encuestas a Personas Funcionarias Públicas (P2)	https://secretaria.anticorrupcion.org/wp-content/uploads/2021/03/Encuesta-Funcionarios-P%C3%BAblicos-Poblaci%C3%B3n-2-RESPUESTAS.xlsx
	Entregables Fase 1: Diagnósticos por eje	Eje 1 "Gran Corrupción"	https://docs.google.com/document/d/1d4nCkfSoz0orcl1UDEsce1OE-cGj-PA8lynWTjnA2MU/edit?usp=sharing
		Eje 2 "Buen Gobierno"	https://docs.google.com/document/d/1rmiNZojgVY-Ua5bmlGwW1bqy9mrx8JD92ZbO3Nrj0/edit?usp=sharing

Identificación y deliberación de soluciones al problema público		Eje 3: Participación y Vigilancia Ciudadana	https://docs.google.com/document/d/1n4cjBR1SsOcdx6D6lxUI1I2a1LC_uzw6qorc5TJmHvE/edit?usp=sharing
		Eje 4: Denuncia Anticorrupción	https://docs.google.com/document/d/1SG7jUqryqY4RO9EUoUKUtU9ZuyNSltCN0JsB3fwfslU/edit?usp=sharing
	Mesas virtuales de Identificación de Soluciones	Tercera sesión del eje 1 "Gran Corrupción"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/784539092106990
		Tercera sesión del eje 2 "Buen Gobierno"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/358386325592608
		Tercera sesión del eje 3 "Participación y Vigilancia"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/825242981544756
		Tercera sesión del eje 4 "Denuncia Anticorrupción"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/1271109016555323
		Cuarta sesión del eje 1 "Gran corrupción"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/627893107877550
		Cuarta sesión del eje 2 "Buen Gobierno"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/776436613212875
		Cuarta sesión del eje 3 "Participación y Vigilancia"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/278441270074985
		Cuarta sesión del eje 4 "Denuncia Anticorrupción"	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/4490357524367552
	Relatoría Soluciones propuestas en las mesas virtuales	Eje 1: Gran Corrupción	https://drive.google.com/file/d/1prC3CsbpD6ZlouXyPEUUQffGHd3T4gDi/view
		Eje 2: Buen Gobierno	https://drive.google.com/file/d/1qtDMnsZwDK5SxiPVsTQvbe7Zl4_yrae8/view
		Eje 3: Participación y Vigilancia Ciudadana	https://drive.google.com/file/d/1ulDdsewaJ77qzMthBTsdYd-ICu32b5K7/view
		Eje 4: Denuncia Anticorrupción	https://drive.google.com/file/d/12oQ0tWPgT1X-aKC2BJ02SxNm1ejk6AfO/view
		Primera Asamblea de Jurados Ciudadanos	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/373641420731660

	Asamblea de Jurados Ciudadanos	Segunda Asamblea de Jurados Ciudadanos	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/377368843689140
	Observatorio de la Política	Primera Sesión del Observatorio Internacional de la Política Estatal Anticorrupción	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/1114955182253629
		Tercera Sesión del Observatorio Internacional de la Política Estatal Anticorrupción	https://www.facebook.com/2162204087373790/videos/794113251481685
	Encuestas	Reporte generado con las respuestas	https://docs.google.com/document/d/1lFRj1EeuCf73iDBv0fO5ivN2qVmLWRtUfNFhKquoAAs/edit
	Borradores iniciales de propuestas	Carpeta con fichas técnicas, una por acción, y con borrador de acciones por eje.	https://drive.google.com/drive/folders/14zCBh-qL9T32gaAcvOJSFPWdUKknS_r9?usp=sharing
Revisión y aprobación	Interacción con la SESNA	La carpeta incluye una ficha con los comentarios de la SESNA, así como la respuesta de la Comisión Ejecutiva (fue enviada a la SESNA el 6 de abril de 2021). Incluye una nota técnica de la SESNA en atención al proceso de ajuste realizado por la SESEA (documentos enviados al CC el 27 abril).	https://drive.google.com/drive/folders/1cAB1ldVDeNogW09efMZZBoRkJpCAIpz?usp=sharing

	Previo al ingreso de Jocabed Portillo (antes del 23 de agosto)	Carpeta con los resúmenes informativos (8 en total) de reuniones del grupo de trabajo de enlaces entre mayo e inicios de agosto de 2021 (elaborados después del 23 de agosto, ya que no se contaba con nada documentado).	https://drive.google.com/drive/folders/1v3qnQBT2c6rtUbuzpEDwm2twfRspvVmT?usp=sharing
	Posterior al ingreso de Jocabed Portillo (posterior al 23 de agosto)	Carpeta con todas las minutas de las reuniones (10 en total) del grupo de trabajo de enlaces entre 23 de agosto y el 9 de septiembre, y entre el 30 de septiembre y el 15 de octubre.	https://drive.google.com/drive/folders/1c7RSqLqPYBLt9gtOmQbMWjXmGiKOUc7z?usp=sharing
Información pública	Sitio Web SESEA	Se encuentran publicadas la metodología, los recursos empleados en su implementación y el proyecto de PEA.	https://secretaria.anticorruccion.org/politica-copy/
Versiones PEA	Versión original	Versión derivada de atender observaciones de la SESNA	https://secretaria.anticorruccion.org/wp-content/uploads/2021/04/PEA_2021-final.pdf
	Versión actual (al 15 de octubre de 2021)	Versión derivada del proceso de trabajo del grupo de enlaces	https://docs.google.com/document/d/1aFsk2uzD-rDQqQEwGGrTVDsPymG6iTD7fJza_0XKUzY/edit?usp=sharing

PRÁCTICA 2

Implementación de la **Política Estatal Anticorrupción**

1. Introducción

En la revisión de las buenas prácticas en la metodologías de integración de las políticas estatales anticorrupción (PEA) se documentó que 20 entidades cuentan con instrumento de este tipo aprobado y que en las restantes 12 entidades se encuentran en proceso de aprobación.ⁱ

Destaca que entre los principales retos que se han enfrentado en la puesta en marcha de los sistemas estatales anticorrupción (SEA) se encontró la conformación e integración de sus propias instancias, así como la adecuación normativa necesaria para tal efecto. Una vez conformadas las instancias colegiadas (comités coordinadores) y técnicas (secretarías ejecutivas y comisiones ejecutivas), el reto se centró en asegurar condiciones mínimas de operación de las instancias técnicas.

Las entidades federativas han conformado sus sistemas anticorrupción y dan cumplimiento a los mandatos de la reforma a ritmos distintos. Los avances son graduales en los 32 estados. Se requirieron cinco años la conformación de los 32 sistemas anticorrupción y cuatro años para la aprobación de 20 políticas estatales anticorrupción. En el corto y mediano plazo, el reto se centrará en la definición de los programas de implementación, así como en el desarrollo de los modelos de seguimiento y evaluación de las políticas anticorrupción.

La implementación de la reforma en los tres momentos descritos (PEA, programa de implementación y modelo de seguimiento y evaluación), derivados de la estrategia que el Sistema Nacional Anticorrupción ha impulsado, presenta ventajas y desventajas. Entre las ventajas se encuentra que la

definición de prioridades (PEA) y no propiamente acciones (programas de implementación) busque establecer una hoja de ruta de largo plazo. Sin embargo, entre las desventajas debe señalarse el tiempo necesario para que las 32 entidades cumplan con las tres etapas.

Ante el reto de corto y mediano plazo en el que transcurren la aprobación de las últimas PEA y el vuelco a los programas de implementación es oportuno recordar que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) establece en el artículo 6 que *"El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos"*. Adicionalmente, señala que *"Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional deberán ser implementadas por todos los Entes públicos"* y concluye estipulando que *"La Secretaría Ejecutiva dará seguimiento a la implementación de dichas políticas."*

Con base en estas directrices normativas, en la práctica, en el diseño de propuesta de las PEA colabora la SESNA por acuerdo del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Las PEA, a su vez, buscan alinearse al modelo de la Política Nacional Anticorrupción (PNA). Es decir, las entidades comparten con la SESNA, a efectos de recibir retroalimentación, sus proyectos de PEA para posteriormente ser aprobados por las Comisiones Ejecutivas (instancia conjunta

del Comité de Participación Ciudadana y las secretarías ejecutivas), para finalmente ser sometidas a la aprobación del Comité Coordinador (CC). Por tanto, la PNA ha sido determinante en el rumbo de la política pública anticorrupción a nivel nacional con implicaciones en todos los órdenes de gobierno.

El rasgo distintivo en el diseño de la PNA, más allá del diagnóstico, fue la definición de un instrumento de planeación estructurado en ejes, objetivos específicos y prioridades. Este modelo de planeación difiere sustancialmente de los instrumentos de planeación de otras entidades públicas al apartarse de la forma objetivos-estrategias-acciones. Adicionalmente, la PNA incorporó una dimensión temporal en tres momentos de cumplimiento, (corto, mediano y largo plazo), así como líderes implementadores, funciones que recaen en instituciones que conforman el propio Comité Coordinador del SNA.

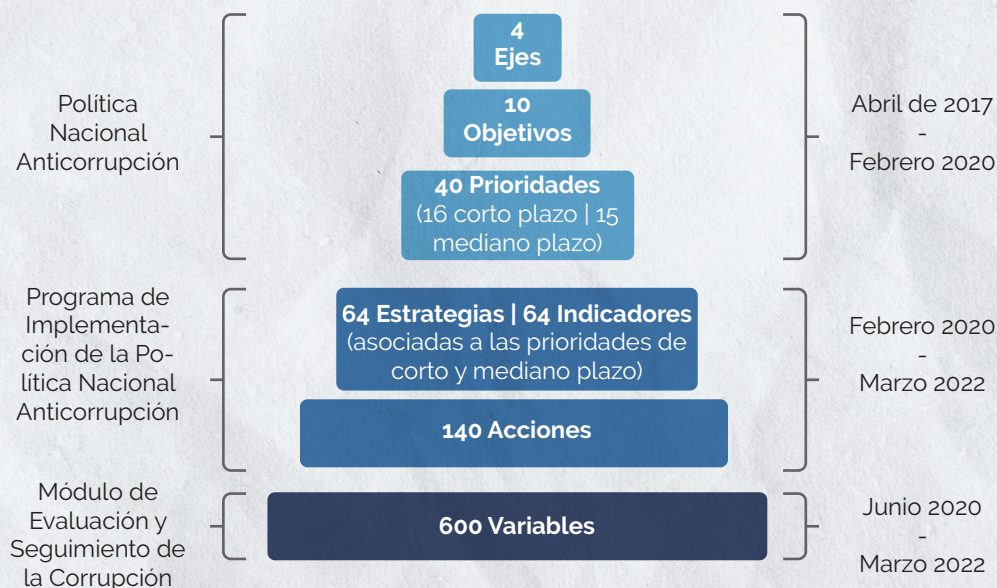
También es oportuno destacar que en la PNA no se incorporaron acciones de coordinación específicas, indicadores de desempeño ni mecanismos de acción o seguimiento. Estos componentes, por decisión del Comité Coordinador del SNA, se definieron en instrumentos complementarios a la PNA, los cuales se diseñaron y aprobaron de manera posterior a la aprobación de la política anticorrupción.

El conjunto de acciones para poner en marcha el modelo completo del SNA establecido en la LGSNA ha requerido de tiempo considerable. El Comité Coordinador del SNA se instaló en 2017, en tanto la PNA definitiva se aprobó en febrero de 2020, el Programa de Implementación de la PNA se aprobó en enero de 2022 y el instrumento de seguimiento y evaluación (Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad, MESAI) fue presentado en su versión final en marzo de 2022. Este proceso ha requerido de cinco años.

A la par del tiempo, un factor a destacar es la decisión del Comité Coordinador del SNA de orientar la PNA a “prioridades” y no “acciones” con el propósito de definir una hoja de ruta de largo plazo. Este hecho implicó que se requiriera de un instrumento adicional, es decir, el Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción (PI-PNA) para la definición de acciones anticorrupción concretas.

El referido PI-PNA tiene una vigencia de tres años y atiende prioridades de corto y mediano plazo que están referidas con esta temporalidad en la PNA. En la Figura 1 se esquematiza el modelo de cumplimiento del mandato de la LGSNA relativo a las políticas públicas de anticorrupción.

Figura 1. Modelo de cumplimiento para la definición, implementación y evaluación de políticas públicas en materia de anticorrupción.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción” con base en la Política Nacional Anticorrupción (PNA), el Programa de Implementación de la PNA y el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad (MESAI). Abril 2022.

La descripción del modelo de cumplimiento de las políticas anticorrupción es pertinente para revisar los avances locales, en razón que la LGSNA vincula los procesos y en la práctica la métrica de resultado es el número de entidades federativas que cuentan con un programa de implementación de su PEA.

Con base en información publicada por la SESNA (ver Mapa 1), 20 de las 32 entidades cuentan con una PEA, pero sólo dos de éstas (Campeche y Quintana Roo) cuentan con un Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción (PI-PEA).

Mapa 1. Entidades según estatus de PEA y PI-PEA.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción” con base en información de la SESNA. Abril 2022.

Bajo este modelo de seguimiento, el avance en el cumplimiento de los mandatos de ley en materia de política anticorrupción, definidos en tres grandes instrumentos (PEA, PI-PEA y mecanismo de evaluación), sería de dos de 32 entidades (6.25%). Este avance se ha alcanzado en cinco años de implementación de los sistemas estatales anticorrupción.

El avance contrasta con las expectativas generadas con la reforma anticorrupción de 2015. Sin embargo, **hay progresos que subyacen a estos**

procesos que las entidades federativas han implementado y que es oportuno destacar porque han buscado establecer rutas alternas e instaurar herramientas anticorrupción. Estos cambios, algunos más profundos y otros más estratégicos en la gestión de los SEA, reconfiguran favorablemente el escenario anticorrupción.

2. Prácticas destacables en la implementación de las PEA

2.1. Rutas alternas.

En la introducción se señaló la elaboración de tres instrumentos (PEA, PI-PEA y evaluación) para dar cumplimiento al mandato de definir e implementar políticas anticorrupción. El modelo a nivel nacional impulsado en el SNA, determinó estos tres momentos que está siendo replicado por las entidades federativas.

Al no solucionarse el problema público para definir un proceso integral de política pública en un momento, sino separarlo en tres momentos (aprobación de PEA, programa de implementación y el seguimiento y su evaluación), cada uno con sus respectivos instrumentos, esta ruta de implementación de la reforma anticorrupción plantea para las SESEA dos retos. El primero de ellos, de largo plazo, es la definición de un programa de implementación, y segundo e inmediato, en tanto se alcanza el acuerdo para la aprobación de este programa, es sostener los esfuerzos anticorrupción en la entidad.

A nivel nacional, el diseño del PI-PNA implicó dos años. A nivel estatal sólo dos entidades cuentan con un PI-PEA, por lo que el problema público no sólo se refleja en la falta de un instrumento de implementación, sino una realidad de esfuerzos desarticulados de las labores de los Comités Coordinadores (CC) con las políticas, programas y proyectos definidos en sus PEA.

Sin embargo, se ha identificado una ruta alterna. Entre la aprobación de la PEA y la aprobación de un PI-PEA, se han definido Programas de Trabajo alineados a los ejes, objetivos y prioridades de la PEA. Estos instrumentos se han diseñado con una vigencia anual para que los integrantes del Comité Coordinador respectivo acuerden estrategias y acciones a seguir en la implementación de la PEA. Por tanto, se le ha denominado Programa Anual de Trabajo del Comité Coordinador (PAT-CC). Debe precisarse que los programas de trabajo son una obligación de los comités coordinadores y no surgen directamente por la falta de un PI-PEA, pero sí nacen a partir del interés de buscar mecanismos alternos para concretar las prioridades de las PEA.

En la Figura 2 se reporta de manera general el estatus de PEA y PAT-CC en las 32 entidades federativas. **El primer hallazgo es que 16 entidades (50%) cuentan con un PAT-CC y la otra mitad carecen de este instrumento. Cruzando la información con el estatus global de la PEA, se encontró que 12 de las 16 entidades (75%) con PAT-CC también ya tienen aprobada una PEA.**

Adicionalmente se encontró que ocho entidades cuentan con PEA, pero sin PAT-CC. En este grupo de ocho entidades debe descontarse dos entidades (Campeche y Quintana Roo) porque como se reportó en el Mapa 1, cuentan con PI-PEA y por tanto no se analizan en el ejercicio de PAT-CC como mecanismos alternos y previos a la aprobación del PI-PEA.

y que cuatro, a pesar de no estar aprobada una PEA, cuentan con un PAT-CC. Sin embargo, al no estar definida una PEA no es posible que el PAT-CC integre elementos de implementación de dicho instrumento. Por tanto, para considerar pertinente el estudio del PAT-CC como una ruta alterna viable, es necesario que la entidad en cuestión cuente con una PEA.

Finalmente, es relevante que ocho de las 12 entidades sin PEA (66.7%) carezcan también de PAT-CC



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción” con base en la información pública disponible de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) e información proporcionada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. Abril 2022.

Bajo estos parámetros, se analizó el caso de Jalisco. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SESEAJAL) reportó que el PAT-CC correspondiente al año 2021 estuvo alineado con la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL), acotando, adoptando y priorizando los objetivos y estrategias establecidas en otros instrumentos de planeación, como por ejemplo planes de desarrollo, planes institucionales, programas y proyectos que permitan generar resultados articulados.

Asimismo, reportó que el PAT-CC permitió delimitar alcances, identificar objetivos comunes y diseñar estrategias anticorrupción desde una perspectiva institucional, y que según los objetivos,

actividades y resultados planteados, se establecieron roles específicos de responsabilidad individual y colectiva, y en otros casos se consideró como responsable a todas y todos los integrantes del Comité Coordinador.

Sin embargo, lo más relevante es que el PAT-CC se construyó orientado a la implementación de acciones anticorrupción contempladas en la PEAJAL, aprobada en octubre de 2020. Por tanto, destaca que es una forma de incentivar el trabajo entre los integrantes del Comité Coordinador del SEA de Jalisco.

El modelo de integración del PAT-CC 2021 es el siguiente:

Figura 2. Modelo de integración del PAT-CC 2021.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción".

Destacan dentro de los rasgos distintivos del PAT-CC como una buena práctica y una ruta alterna al PI-PEA los siguientes:

- El nivel mínimo de la PEA son las denominadas acciones, pero en el PAT-CC se establecen en un nivel operativo inferior, es decir, en actividades.
- Define instituciones responsables, buscando que por lo menos dos instituciones asuman un compromiso de implementación en cada actividad.
- Programa el cumplimiento de actividades a un año, pero esto no restringe a seleccionar acciones de la PEA que sólo sean de corto plazo. Es decir, la programación anual también integra acciones con plazo de ejecución de mediano y largo plazo.

- El resultado del PAT-CC tiene dos componentes:
 - Es una priorización de las acciones de la PEA.
 - Es un instrumento para acordar actividades en otros mandatos de los SESEA, distintos a la PEA.

En una comparación de la PEAJAL con el PAT-CC 2021 del SEAJAL, se encontró que de las 269 acciones de la PEAJAL, 37 (13.8%) están incorporadas en el PAT-CC 2021 con al menos una actividad definidaⁱⁱ. Respecto de la temporalidad de la mismas 16 son de corto plazo y 21 de mediano y largo plazo.

Con relación a la alineación por “Ejes”: se identificaron que 177 de 269 acciones de la PEAJAL (65.8%) están dentro de los Ejes 3 y 4. Sin embargo, sólo 16 de 37 del PAT-CC 2021 (43.2%) están asociados a dichos ejes. Por tanto, en la definición de actividades en el PAT-CC 2021 se observa una selección de acciones de la PEAJAL enfocada a los Ejes 1 y 2, los ejes con menos impacto en el control de la corrupción y de la impunidad.

Tabla 1. Cruce entre la PEAJAL y el PAT-CC 2021.

Ejes PEAJAL	Incorporadas al PAT-CC				No incorporadas al PAT-CC				Total PEAJAL
	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo	Total	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo	Total	
1. Promover la integridad y ética pública (comportamientos)	8	2	3	13	20	7	17	44	57
2. Impulsar la participación pública (interacciones)		8		8		27		27	35
3. Disminuir la arbitrariedad en la gestión pública (toma de decisiones)	4	6		10	18	47	27	92	102
4. Combatir la impunidad (estado de derecho)	4		2	6	41	15	13	69	75
Total	16	16	5	37	79	96	57	232	269

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción" con base en información proporcionada por la SESEAJAL. Abril 2022.

Para evaluar el impacto del PAT-CC 2021, la SE-SEAJAL reportó que uno de los indicadores de desempeño es la alineación con dos instrumentos de planeación del Poder Ejecutivo estatal: el Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco y el de la Contraloría del Estado.

Por otro lado, señala que un indicador adicional de desempeño es el porcentaje promedio de cumplimiento en cuanto a las actividades realizadas por el Comité Coordinador en el periodo. Con base con el reporte "Concentrado general de

avances" del PAT-CC 2021 (al cierre del 2021), se concluye un cumplimiento global de 82.4%, detallando que:

- 7 actividades no reportaron avances.
- 51 actividades presentan un avance promedio de 96.4%.

Una vez revisadas las características y resultados del PAT-CC, conviene señalar que la ESEAJAL no requirió recursos especiales, salvo los recursos humanos, materiales y financieros de la Subdirección de Diseño, Seguimiento y Evaluación de Políticas públicas.

Con relación a los materiales generados en la implementación de la estrategia reportó que se generaron los siguientes documentos:

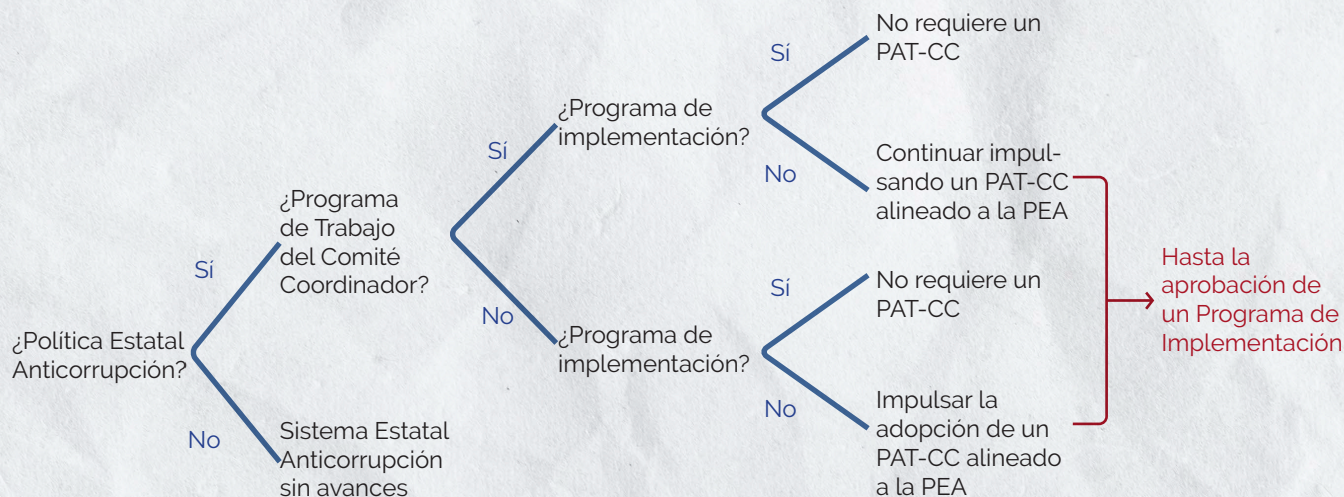
- Reporte de hallazgos sobre los programas de trabajo de los Comités Coordinadores de las entidades federativas y el nacional.
- Propuesta de estructura y contenido del Programa de Trabajo.
- Propuesta de Ruta Crítica de Trabajo para la integración del Programa.
- Base de datos consolidada sobre las actividades programadas y realizadas de los Programas de Trabajo que se tengan registro.
- Programa de Trabajo Anual 2021 del Comité Coordinador (documento central con actividades colaborativas y alineadas a la PEA).

La SESEAJAL señala que para impulsar la sustentabilidad de la estrategia será necesario que el diseño, implementación y evaluación de los instrumentos de planeación –tales como el PAT-CC y los instrumentos de las instituciones del Comité Coordinador–, deban adaptarse a las pautas que se desarrollen los programas de implementación de las PEA. En esta perspectiva, advierte que las estrategias de planeación deben también articularse con el Anexo Transversal Anti-corrupción para dar seguimiento y buscar la viabilidad presupuestal de las acciones en la materia.

La visualización y el horizonte de la SESEAJAL que vislumbra para el PAT-CC es oportuna porque permite dimensionar a la herramienta como una estrategia de corto plazo en tanto es definido un programa de implementación de la PEA. De esta forma, el PAT-CC es un instrumento que las SESEA están en posibilidad de valorar según el contexto de cada SEA.

Con la finalidad de esquematizar la pertinencia de un PAT-CC alineado a la PEA, en la Figura 3 se delinean diversos escenarios:

Figura 3. Escenarios para definir la vialidad de un PAT-CC.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción”. Abril 2022.

Bajo la Figura 3, el PAT-CC es una herramienta que requiere de una PEA como condición mínima. Asimismo, se estima que no es necesario la adopción de un PAT-CC alineado a la PEA cuando ya se cuenta con un PI-PEA. Así, el esfuerzo de las SESEA por impulsar (continuar o adoptar) un PAT-CC alineado a la PEA debe de partir de una valoración política y coyuntural en los SESEA.

En un entorno en el que no se logran los consensos para la adopción del PI-PEA, el PAT-CC es una estrategia que las SESEA pueden sugerir al Comité Coordinador para mantener un nivel mínimo de implementación de las prioridades de la PEA. En este sentido, también un diseño y una ejecución exitosa es necesaria para mantener el compromiso del Comité Coordinador para continuar con la aprobación de programas de trabajo alineados a la PEA en ejercicios posteriores.

Al tiempo, en el diseño y ejecución del PAT-CC, las SESEA están en posibilidad de identificar áreas de oportunidad pertinentes para el diseño de los PI-PEA e incluso ser un factor para lograr impulsar las negociación y aprobación del programa de implementación.

En los problemas detectados por la SESEA-JAL en la ejecución del PAT-CC se destacan los riesgos de alta dependencia política para determinar los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador y la discrecionalidad del poder ejecutivo local para diseñar sus instrumentos de política pública.

Complementariamente, del análisis del caso, se identifican otros dos problemas. Si bien el PAT-CC 2021 tuvo un cumplimiento del 82.4% al cierre de 2021, se identifica que el reporte de avances presenta inconsistencias o información insuficiente para justificar los avances reportados por los responsables de la implementación de las actividades.

Por un lado, entre las inconsistencias (falta de coherencia) se encuentra:

- Definir los resultados esperados y medir el avance de una actividad del PAT-CC 2021 con logros alcanzados previos a la definición del propio PAT-CC. Un ejemplo de este caso es medir el progreso de mecanismos de coordinación en 2021 con la publicación de la PEAJAL (octubre de 2020).
- Los avances reportados en el seguimiento del PAT-CC carecen de relación con las acciones de la PEAJAL.
- El ámbito de incidencia de una acción de la PEAJAL es más amplio que la actividad definida en el PAT-CC. Por ejemplo, el establecimiento genérico de códigos de ética (PEAJAL) se acredita al 100% con la emisión del Código de Ética del Consejo de la Judicatura de la entidad.

Por el lado de la insuficiencia de información:

- Avances declarados del 100% sin que se justifique cómo y en qué grado se cumplió con el resultado esperado.

- Justificaciones que no sustentan el avance declarado. Por ejemplo, si el resultado esperado es el establecimiento de un sistema electrónico de denuncias (faltas administrativas y de delitos de corrupción) se sobrevalora el avance de éste reportando sólo la conceptualización del sistema.
- El PAT-CC no establece una metodología para el cálculo de los avances. Por tanto, el porcentaje reportado corresponde a una cifra declarada por las instituciones responsables.

Con base en estos resultados, se recomienda que para evitar inconsistencias se profundice en la relación lógica entre acción, actividad y resultado esperado. De esta forma se obtendrá un PAT-CC de mayor competencia (capacidad de incidencia) y pertinencia. Respecto de la insuficiencia de información se recomienda para el seguimiento del PAT-CC requerir evidencia documental como medio de verificación de los avances y de su relevancia.

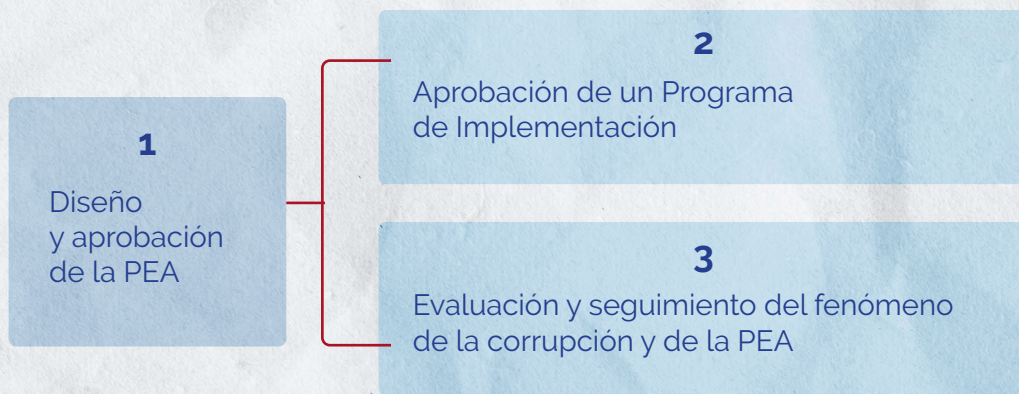
Finalmente, se destaca la importancia de vigilar que durante la integración de un programa de trabajo alineado a la PEA se diseñen actividades que articulen el cumplimiento de la PEA y evitar que sean actividades ordinarias de los integrantes del CC.

2.2 Una nueva generación de información anticorrupción

Un ámbito de la mayor relevancia en la implementación de la PEA es su seguimiento y la consecuente evaluación. Como se señaló en la introducción, el modelo que se ha seguido para el cumplimiento del mandato legal relativo

a la puesta en marcha de una política pública anticorrupción, se ha separado esencialmente en tres etapas específicas y sus correspondientes tres instrumentos:

Figura 4. Etapas en el cumplimiento del mandato legal para instrumentar políticas anticorrupción.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción”. Abril 2022.

En la sección previa se exploró la ruta del programa de trabajo del Comité Coordinador como alternativa temporal y coyuntural, hasta la aprobación de un programa de implementación como estrategia en el corto plazo para la puesta en marcha de las prioridades de la PEA.

Otra implicación del modelo que se ejecuta a nivel nacional y ha sido replicado a nivel estatal es la separación de la definición y aprobación de la PEA de las herramientas

para la obtención de información que den cuenta de los avances en las prioridades de la misma PEA.

El ejemplo más claro de esta situación es que la PNA careció de indicadores de desempeño para evaluar y dar seguimiento a su implementación. En este sentido, la propuesta del modelo nacional es la definición de indicadores en el Programa de Implementación de la PNA (PIPNA).

En efecto, el PI-PNA, aprobado en marzo de 2022, definió 64 indicadores, uno por cada estrategia (64) para dar cuenta de los avances de las 140 acciones.

Paralelamente, como se muestra en la Figura 4, la SESNA desarrolló el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad (MESAI)ⁱⁱⁱ con la integración de Catálogo de Información sobre la Corrupción en México (CICM) con el objeto de concentrar las variables necesarias para el cálculo de los indicadores del PI-PNA, así como para dar seguimiento al fenómeno de la corrupción.

Una de las características del CICM es que se alimenta de distintas fuentes de información que pueden agruparse en tres categorías: 1) información generada por las instituciones formalmente integradas al SNA; 2) información generada por instituciones públicas que no están integradas formalmente al SNA; y 3) información generada por organizaciones internacionales o nacionales, así como instituciones académicas. En una primera exploración del CICM, se estima que 7 de cada 10 variables son generadas por instituciones ajenas al SNA (categorías 2 y 3).

Ante el reto de contar con indicadores que cumplan con las cualidades idóneas (desagregados, específicos, contextualizados y oportunos) para dar cuenta de los avances de la PEA y del fenómeno de la corrupción, **la revisión de las prácticas ejecutadas por las SESEA debe de trascender del simple acopio de información a una discusión amplia sobre los instrumentos que generan o pueden generar indicadores con las cualidades señaladas.**

Por ejemplo, a nivel federal, la SESNA emprende esfuerzos en este sentido al formar parte del Subsistema de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y en los Comités Técnicos Especializados de Información de Gobierno (CTEIG) y de Información sobre Corrupción (CTEICO). Esta participación le permite establecer una comunicación técnica en el desarrollo y mejora de los instrumentos estadísticos elaborados por el INEGI (censos y encuestas), vinculados con la construcción de información relevante para medir el fenómeno de la corrupción y su control.

Respecto de lo que ocurre en las SESEA, se propone que la generación de información corrupción y anticorrupción se revise desde dos aristas. La primera concerniente a la información que se obtiene de encuestas de percepción, incidencia y victimización de la corrupción. Estas fuentes que históricamente han sido la forma de aproximarse a la materia que dan cuenta del problema y los efectos de la corrupción, pero no así de los esfuerzos anticorrupción.

La segunda arista está asociada a una nueva generación de información anticorrupción que brinde las cualidades de idoneidad señaladas previamente. **En este segundo grupo de información la unidad de observación ya no es la persona (población general o servidor público), sino la institución y sus procesos.** Desarrollar instrumentos que generen este tipo de inteligencia anticorrupción debe ser una prioridad, y su adopción y consolidación puede representar el avance más importante de los sistemas anticorrupción. Este cambio trasciende mandatos específicos, tales como las PEA y los PI-PEA,

debido a que materializa y estructura procesos en las instituciones públicas para generar información con enfoque anticorrupción.

A continuación se revisará la buena práctica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes (SESEA-AGS) tanto en la parte de encuestas como de información institucional-administrativa con enfoque anticorrupción.

En primer lugar debe advertirse que ambos tipos de herramientas no son excluyentes, sino complementarias. En conjunto, **el problema público que se planteó la SESEA-AGS fue que las entidades públicas de Aguascalientes desconocen la magnitud institucional, específica, contextualizada y de manera oportuna del fenómeno de la corrupción, así como el progreso y evaluación de las políticas públicas que la combaten.**

En el fondo del problema público planteado por la SESEA de Aguascalientes subyacen dos causas originarias: 1) información agregada, indirecta, descontextualizada, discontinua e irregular, y 2) una política pública anticorrupción sin una propuesta específica de indicadores para su seguimiento y evaluación.

Ante este problema público la revisión de las prácticas implementadas en Aguascalientes es útiles para la totalidad de entidades federativas, en razón que enfrentan el mismo reto público.

2.2.1 Encuestas

Las encuestas de percepción, incidencia y victimización de la corrupción es la principal y más usada fuente de información para analizar la materia. Con este antecedente, durante el proceso de integración de las PEA en las entidades federativas se replicaron ejercicios de este tipo. Para enriquecer el análisis, se reporta si la entidad cuenta o no con una encuesta específica, se diferencié si esta encuesta

tuvo como unidad de observación a servidores públicos o población general, y en caso de tratarse de esta última, discernir si la muestra fue aleatoria para generar resultados representativos y si este ejercicio es periódico o no.

Con base en estas cuatro variables, en el Mapa 2 se reporta el estatus de las encuestas de percepción:

Mapa 2. Tipo de encuestas sobre percepción de corrupción, según población objetivo, representatividad y periodicidad.



De manera general, se encontró que seis entidades cuentan con una encuesta a servidores públicos y 21 entidades a población general. De esta forma, destaca que nueve estados no realizaron ninguno de los dos tipos de encuesta, lo que está relacionado con la falta de aprobación de la PEA (ver Mapa 1), debido a que siete de éstos aún no aprueban dicho instrumento.

Sobresale un grupo de 15 entidades que sólo cuentan con encuesta a población general. Sin embargo, estos 15 ejercicios no son representativos (al levantarse principalmente a través de instrumentos en línea) ni periódicos (anuales o bianuales). Posteriormente, se encontró un grupo de 6 entidades (Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, Veracruz y Sonora) con encuesta a servidores públicos y/o encuesta a población general (ejercicios no representativos ni periódicos). Finalmente, se identificó una entidad (Puebla) con ambos tipos de encuestas, precisando que la de población general, sin ser representativa, sí reportó que es periódica (bianual).

Por último destaca, entre todas las entidades, lo realizado por la SESEA de Aguascalientes, única entidad en la que, si bien no cuenta con una encuesta a servidores públicos aunque sí realizó grupos de enfoque a esta población (115 personas de 63 entes públicos), la encuesta a población general tiene representatividad estatal y, por las características sociodemográficas de la entidad, también representatividad en el municipio capital. Adicionalmente ha levantado esta encuesta de manera anual para los años 2019, 2020 y 2021.

Respecto del instrumento, llamado “Encuesta en materia de Anticorrupción y Cultura de la Integridad” (ENACIT), la SESEA-AGS reportó el levantamiento de una muestra representativa a nivel estatal permite documentar el avance de los objetivos de la Política Estatal Anticorrupción, desde el punto de vista de los ciudadanos. Destacó que el diseño aleatorio del ejercicio permite también realizar inferencias estadísticas a nivel estatal relacionadas con la Política Estatal Anticorrupción y la generación de estudios especializados. Respecto de la periodicidad señaló que habilita contrastar el avance en las metas institucionales y el progreso de la incidencia, comparándolo con el progreso de la percepción.

Una variable no considerada para la comparación nacional (ver Mapa 2) respecto de los tipos de encuestas y sus atributos, fue la inclusión de una encuesta estatal que contemple a las microempresas de la entidad como población objetivo. Al respecto, la SESEA-AGS reportó la realización de la “Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción en los puntos de contacto Gobierno-Microempresas” (ENEAC) exclusivamente para el año 2021. La realización de esta encuesta robustece el seguimiento del fenómeno de la corrupción y aporta elementos sobre el impacto de la PEA en el estado.

La SESEA-AGS reportó que para la realización de la ENACIT 2019, 2020 y 2021, así como la ENEAC 2021, destinó un total \$719,500, con el siguiente detalle:

Tabla 1. Costos de la ENACIT.

INSTRUMENTO	COSTO
ENACIT 2019 y dos grupos de enfoque	\$ 199,500.00
ENACIT 2020	\$ 164,500.00
ENACIT 2021 y ENEAC 2021	\$ 355,500.00
Total	\$ 719,500.00

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción" con base en la información proporcionada por la SESEA-AGS a través del cuestionario de control para la documentación del proyecto. Abril 2022.

Con base en lo documentado, las encuestas realizada por la SESEA-AGS, específicamente la ENACIT es una buena práctica por estar alineada a la PEA, a la solidez metodológica, al diseño muestral aleatorio para obtener resultados representativos y por sostener en el tiempo, levantando de manera anual, la encuesta.

Estos elementos le permiten a la SESEA-AGS contar con información robusta para el seguimiento de la PEA y oportuna de cara a su primera evaluación en diciembre de 2023. En cambio, otras 30

entidades carecen de información para un seguimiento puntual de los objetivos y prioridades planteadas en sus políticas anticorrupción, particularmente 18 de éstas con PEA aprobada en razón que sus encuestas se instrumentaron sólo para la integración de su PEA sin una visión de mediano y largo plazo que las considerara para la evaluación correspondiente.

2.2.2 Censo de gobierno

El combate a la corrupción y las políticas públicas que materializan este propósito requieren de una nueva generación de indicadores que den cuenta de los procesos administrativos institucionales, así como del resultado de estos procesos. Esta nueva generación debe trascender a aquélla resultante de las encuestas de percepción.

Enfocarse en la percepción, incidencia y victimización permite conocer el resultado general de la corrupción en la población, pero no cómo de manera desagregada, específica, contextualizada y oportuna las políticas públicas en la materia inciden o no en los procesos institucionales, y sobre todo en cómo modificarlas para lograr mejores resultados para implementar políticas exitosas para el control de la corrupción. El caso de Aguascalientes también permite identificar una innovadora y buena práctica.

En el punto de partida debe reconocerse que la versión primigenia del Censo de Gobierno surgió de un acuerdo de un acuerdo del Comité Coordinador del SEA de Aguascalientes y su fortalecimiento se sustentó en la facultad de proponer este órgano colegiado la metodología para medir y dar seguimiento a los fenómenos de la corrupción y de la PEA.

Con este breve recuento se busca resaltar el hecho que en Aguascalientes no existen facultades especiales para requerir información específica a los entes públicos, sino que **el Comité Coordinador concluyó que para medir la magnitud del fenómeno de la corrupción en general, y los avances de la PEA en lo particular, los**

indicadores deben: 1) Relacionarse directamente con los objetivos; 2) Ser susceptibles de desagregarse a nivel institución; 3) Permitir la comparación de las instituciones en el tiempo y con sus homólogos, y 4) Ser medibles preferentemente en periodos compatibles con la entrega del informe anual del Comité Coordinador.

Desde esta perspectiva, el punto de partida de construcción de un Censo de Gobierno no es una atribución especial que rija sólo en Aguascalientes, sino cómo el Comité Coordinador profundiza y hace uso de las facultades ya conferidas.

Diseño, levantamiento y ajustes al Censo de Gobierno

Ante el reto que planteó para los SEA que la PNA careciera de indicadores, es decir, la falta de una directriz institucional que orientara los trabajos de los sistemas estatales, el Comité Coordinador de Aguascalientes (CCA), con base en las atribuciones conferidas en la Ley del Sistema Estatal Anti-corrupción de Aguascalientes, acordó en julio de 2019 que la SESEA-AGS solicitara información a las instituciones representadas en el CCA, así como al Órgano Superior de Fiscalización y a los Órganos Internos de Control (OIC). A este primer conjunto de datos se le denominó Censo de Gobierno (CG).

El CG 2019 junto con la ENACIT 2019 y 2020 representaron las fuentes primarias de información para el diseño e integración de la PEA de Aguascalientes. Debe señalarse que la aprobación de la PEA es el hito para distinguir entre la primera y segunda

etapa. Sin embargo, previo a la aprobación de la PEA, en julio de 2020, un año después del levantamiento del CG 2019, la SESEA-AGS realizó un primer ajuste al Catálogo de Preguntas del Censo de Gobierno (CPCG) para homologar información de los OIC e integrar información de la Fiscalía General del Estado y de los juzgados penales.

En este punto debe destacarse que el Censo de Gobierno requiere información con enfoque anticorrupción de las instituciones del CCA, pero también de instituciones de la administración pública estatal (centralizada, desconcentrada y descentralizada), de los municipios, de otros poderes (legislativo y judicial), así como organismos autónomos

(Fiscalía General del Estado). Esta situación es relevante porque afirma que la información anticorrupción trasciende a las instituciones representadas en el Comité Coordinador y que la gestión política de este conjunto de datos sólo es posible si el SEA actúa de manera coordinada.

Con base en información reportada por la SESEA-AGS en esta primera etapa del Censo de Gobierno se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 2. Avance en la cobertura del Censo de Gobierno en su primera etapa.

UNIDAD	CENSO DE GOBIERNO (CG)		
	2019	2020	2020 (ajuste)
Datos del Catálogo de Preguntas (Respuestas)	918	2,118	3,844
Informantes	55	53	216
Entes públicos	48	46	68

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción” con base en la información proporcionada por la SESEA-AGS a través del cuestionario de control para la documentación del proyecto. Abril 2022.

De acuerdo a la información reportada en la Tabla 2, se observa que en el ajuste del CG 2020 comparado con el CG 2019, se registraron 3 veces más datos, casi 3 veces más informantes y 41% más entes públicos.

Consolidación del Censo de Gobierno

A pesar de los avances registrados, la SESEA-AGS señaló que para el momento de aprobación de la PEA en enero de 2021 con la información disponible sólo podía calcularse la línea base del 40% de los indicadores. Este reto llevó a la SESEA-AGS a realizar una solicitud complementaria en 2021 a los entes públicos consultados de datos correspondientes a 2020, a efecto de estructurar la serie histórica de las variables contenidas en el Catálogo de Preguntas con el objetivo primordial de calcular la línea base de los indicadores.

Esta revisión de los datos disponibles y la solicitud complementaria también representó una mejora sucesiva de los layouts y de manera muy importante del proceso de gestión de información.

La SESEAG señaló que durante la primera etapa los requerimientos de información se formulaban de manera “manual”, lo que implicaba la elaboración de oficios, el envío de 34 formatos a 46 instituciones en CD y la recepción de información vía correo electrónico para su posterior integración y consolidación.

Ante el crecimiento en el volumen de datos, así como una base más amplia de informantes, la SESEA-AGS sistematizó el proceso, mediante el diseño de una plataforma (Sistema SES-PEA) en el que mediante la asignación de usuarios y perfiles el informante registraba la información correspondiente en alguno de los 34 formatos.

En esta segunda etapa de consolidación del Censo de Gobierno, se observan los siguientes resultados:

Tabla 3. Avance en la cobertura del Censo de Gobierno en su primera etapa.

UNIDAD	CENSO DE GOBIERNO (CG)	
	Complemento 2020	2020 (ajuste)
Datos del Catálogo de Preguntas (Respuestas)	11,471	7,625
Informantes	216	242
Entes públicos	68	73

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción” con base en la información proporcionada por la SESEA-AGS a través del cuestionario de control para la documentación del proyecto. Abril 2022.

Con base en esta información el avance entre Censo de Gobierno de 2021 (Tabla 3) y 2019 (Tabla 2) es notable:

- El volumen de datos aumentó más de 7 veces al pasar de 918 a 7,625.
- La base de informantes aumentó más de 3 veces al pasar de 55 a 242.

- Las instituciones que reportan información aumentaron en 58% al pasar de 46 a 73.

En términos de indicadores de desempeño, la SESEA-AGS reportó lo siguiente:

Tabla 4. Indicadores de desempeño del Censo de Gobierno.

UNIDAD	CENSO DE GOBIERNO (CG)					
	2020			2021		
	Meta	Alcanzado	%	Meta	Alcanzado	%
Formatos temáticos	9	9	100%	34	34	100%
Informantes	86	53	61.6%	266	242	91.0%
Instituciones	76	46	60.5%	73	73	100%
Volumen de datos	3,310	2,118	64.0%	8,441	7,625	90.3%

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción” con base en la información proporcionada por la SESEA-AGS a través del cuestionario de control para la documentación del proyecto. Abril 2022.

Con base en la información reportada en la Tabla 4, no sólo aumentaron las métricas de alcance del Censo de Gobierno, sino también el nivel de eficacia. El dato más representativo para demostrar cómo las mejoras en 2021 (revisión de formatos y la sistematización del proceso) mejoraron la captación de información es que en 2020 sólo 61.6% de los informantes reportaron información, en tanto para 2021 se llegó a 91%. De la misma forma, el porcentaje de instituciones activas que reportaron datos al Censo de Gobierno pasó de 60.5% al 100%. Respecto del volumen de datos, en 2020 sólo se alcanzó el 64% de la meta, mientras que para 2021 se alcanzó el 90.3%.

Respecto de la utilidad que se da la información recaba en el Censo de Gobierno es pertinente destacar los siguientes productos:

- **Informes anuales del SEA Aguascalientes, consistente en un producto paracoadyuvantes en la implementación de la PEA en la entidad.**
- **Estudios específicos:**
 - **Atlas Municipal 2021:** estudio publicado en agosto de 2021, hace uso de la información de los Censos de Gobierno 2019 y 2020 (incluido su complemento) **para informar sobre el estado de los OIC municipales a los alcaldes electos en el proceso electoral de 2021.**
 - **Paneo 2021:** publicado en abril de 2022 sistematiza, de manera comparada, la **información de 34 Órganos Internos de Control de los cortes de 2019 y 2020 en relación a sus capacidades operativas y desempeño en materia de responsabilidades administrativas y fiscalización**, complementada por los resultados

de otros ejercicios de evaluación practicadas por el Órgano Superior de Fiscalización y el Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes en materia de control interno, armonización contable y transparencia.

Con relación a los recursos para la implementación del Censo de Gobierno, la SESEA-AGS reportó que no requirió de presupuesto adicional, en razón que en los tres levantamientos sólo requirió de los recursos humanos disponibles, es decir, de ocho servidores públicos. Incluso, el Sistema SES-PEA corresponde a un desarrollo propio de la SESEA-AGS. **En ese sentido, destacó que la sustentabilidad del Censo de Gobierno, así como la replicabilidad en otras entidades depende de la capacidad operativa (cantidad de recursos humanos disponible y capacidad técnico-informática), aunque también advierte de la cantidad de entes públicos que impacta de manera directa en la cantidad de formatos a elaborar y su desdoblamiento en instituciones aportantes, informantes y, por tanto, en el volumen de datos a procesar.**

De acuerdo a lo documentado, se recomienda que la SESEA de Aguascalientes facilite el licenciamiento, mediante convenio de colaboración del Sistema SES-PEA, que facilite en la medida de las capacidades institucionales orientación a otras entidades para impulsar la adopción de este tipo de herramientas anticorrupción, en el entendido que la plataforma necesita una parametrización (perfiles, conjunto de datos y procesos) propia para la SESEA interesada en adoptarla.

Cuadro 1. Síntesis de la práctica “Rutas alternas entre la Política Estatal Anticorrupción y el Programa de Implementación”.

Rutas alternas entre la Política Estatal Anticorrupción y el Programa de Implementación
<ul style="list-style-type: none">• Tener aprobada la Política Estatal Anticorrupción (PEA).• Analizar las prioridades de la PEA según su temporalidad (corto, mediano y largo plazo) y responsables.• Tener pendiente la integración y aprobación del Programa de Implementación de la PEA.• Proponer al Comité Coordinador la articulación de un Programa Anual de Trabajo (PAT) alineado a las prioridades de la PEA.• Definir los alcances del PAT, debido a que en razón de su vigencia anual se incorporan prioridades de corto y mediano plazo.• Alinear el PAT a otros instrumentos programáticos de las instituciones representadas en el Comité Coordinador.• El PAT debe operar a nivel acciones o actividades y no prioridades. También define responsables y resultados esperados.• Incorporar un mecanismo de seguimiento.

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción”. Abril 2022.

Cuadro 2. Síntesis de la práctica “Una nueva generación de información y herramientas anticorrupción para el seguimiento de la implementación de la Política Estatal Anticorrupción en Aguascalientes”.

Una nueva generación de información y herramientas anticorrupción para el seguimiento de la implementación de la Política Estatal Anticorrupción en Aguascalientes
<ul style="list-style-type: none">• Se ejecutaron dos estrategias para generar información idónea (específica, desagregada, contextualizada y oportuna) para el seguimiento en la implementación de la Política Estatal Anticorrupción (PEA) en Aguascalientes:<ul style="list-style-type: none">◦ Encuestas de percepción de corrupción.<ul style="list-style-type: none">» Como parte de las encuestas de percepción de corrupción se realizan de tres tipos: 1) A servidores públicos; 2) A unidades económica; 3) A población general.» La metodología de las encuestas de percepción de corrupción a población general consideran un diseño aleatorio de la muestra, lo que permitió obtener resultados representativos.» Por características demográficas de la entidad, también se obtuvieron resultados representativos para el municipio capital.» La encuesta a población general, además de representativa, se realiza de manera anual (2019, 2020 y 2021), lo que permite tener un seguimiento continuo de la percepción de corrupción de los indicadores estratégicos de la PEA estatal.◦ Censo de Gobierno:<ul style="list-style-type: none">» La unidad de observación son los entes públicos de la entidad.» Los factores detonantes del Censo de Gobierno son dos acuerdos del Comité Coordinador: 1) Para generar indicadores relacionados con los objetivos de la PEA, susceptibles de desagregarse y comparables en el tiempo por institución; 2) Requerir información específica a los Órganos Internos de Control y al Órgano Superior de Fiscalización.

- » La gestión original del Censo de Gobierno se realizaba de manera física con el envío de requerimientos de información. Posteriormente, se perfeccionó con el desarrollo de una plataforma propia (Sistema SES-PEA).
- » La base del Censo es la definición del conjunto de dato a obtener de cada una de los informantes. Para ello, desarrollaron un Catálogo de Preguntas del Censo de Gobierno CPCG y formatos (*layouts*) que se parametrizan en el Sistema SES-PEA. La mejora del proceso de acopio de información también contempla la revisión constante del CPCG y de los formatos.
- » La sistematización del proceso implicó pasar del 60% a, al menos, el 90% de la meta de cobertura de informantes, instituciones y volumen de datos.
- » La información obtenida del Censo de Gobierno se utiliza para generar productos específicos, tales como el Atlas Municipal 2021 con el estado de los órganos internos de control en los municipios, así como el estudio Paneo 2021 con el estado de los mismos órganos pero en la administración estatal sobre sus capacidades operativas y desempeño en materia de responsabilidades administrativas.

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

3. Consideraciones finales

La implementación de las políticas estatales anticorrupción representa el mayor reto de los sistemas locales. Posterior a la etapa de diseño y aprobación de estos instrumentos, proceso aún no concluido y que ha consumido los últimos tres años (2019-2021) es necesario pensar en alternativas para acelerar el ritmo a los procesos anticorrupción que corren de manera dentro de los SEA.

Ante este desafío de definir un programa de implementación de la PEA, es viable la articulación de un programa de trabajo del comité coordinador que esté alineado a la PEA, y en el que se incorporen sus prioridades y se definan actividades específicas, así como mecanismos de coordinación. Este programa de trabajo es coyuntural y su naturaleza obliga a una vigencia que debe renovarse de manera anual. Sin embargo, observando que los procesos de aprobación de los programas de implementación no son expeditos es una ruta alterna para lograr la implementación en el corto plazo de las prioridades de la PEA.

En este trabajo se documentó que, en el cumplimiento de los mandatos anticorrupción, 12 entidades aún no cuentan con una PEA y que 30 entidades tienen por delante el reto de integrar y aprobar un programa de implementación. Si la meta es contar 32 entidades en cada proceso, el avance conjunto de ambos procesos a nivel nacional es de 6.25%. Los retos son muchos y por tanto demandan liderazgo.

Ante este escenario, es decir, un modelo de implementación de la reforma anticorrupción en dónde se separó la implementación de la política

pública de su definición, y también se separó la evaluación de la implementación, se analizó una solución innovadora y calificada como buena práctica.

El Censo de Gobierno revisado en este trabajo además de ser un conjunto de datos con un enfoque anticorrupción (desagregados, específicos, contextualizados y oportunos) para evaluar y dar seguimiento tanto al fenómeno de la corrupción como a la PEA, es ante todo una herramienta anticorrupción puesta en marcha. Dicha herramienta está consolidada y genera no sólo información, sino productos específicos para la implementación de la PEA y estudios sobre aspectos particulares tales como el estados del control interno en los municipios y en las dependencias de la administración estatal, fundamentales para la prevención y detección de la corrupción.

Se propone que el Censo de Gobierno se replique en otras entidades, con la debida instrucción del Comité Coordinador, para solicitar la información, fundamentado en la necesidad de dar seguimiento al fenómeno de la corrupción y evaluar la PEA. Tanto en el programa de trabajo como en el Censo debe reconocerse también el liderazgo de los Comités Coordinadores, debido a que sin su instrucción ninguno de los dos instrumentos se hubiera materializado.

Instrumentar un Censo de Gobierno, en un momento en el que las PEA carecen de indicadores y hay un desafío en los programas de implementación, no sólo es pertinente, sino necesario. La ventaja es que una herramienta anticorrupción como lo es el Censo de Gobierno. No es excluyente de las PEA, los programas de trabajo y los programas de implementación, por el contrario, es un instrumento que incide transver-

salmente todas estas etapas en las que se ha separado la política pública anticorrupción. Es potencialmente una iniciativa valiosa para sostener el impulso anticorrupción en momentos en los que en la discusión pública, hay señales que parecieran tener el objetivo de minar, más que fortalecer las capacidades de los sistemas estatales y nacional.

Cuadro 3. Recomendaciones relativas a la práctica “Rutas alternas entre la Política Estatal Anticorrupción y el Programa de Implementación”

Rutas alternas entre la Política Estatal Anticorrupción y el Programa de Implementación
<ul style="list-style-type: none">• Sensibilizar al Comité Coordinador sobre la implementación de las prioridades de la PEA ante el desafío de su seguimiento y evaluación en el corto plazo de la PEA.• Proponer un PAT que integre acciones con una alta probabilidad de realización en el corto plazo.• A partir de un diagnóstico del Sistema Estatal Anticorrupción y un mapeo de actores, se recomienda incorporar acciones que detonen nuevos mecanismos de coordinación.• Se recomienda que el primer PAT-CC alineado a la PEA proponga metas realizables para generar confianza en el Comité Coordinador como vía para facilitar la integración y aprobación de un Programa de Implementación.• Debido a la importancia que tiene el resultado del PAT-CC debe diseñarse un mecanismo de seguimiento riguroso. Se recomienda enfocarse en primer lugar en el cumplimiento del PAT y en menor grado en prioridades de alto impacto.• En la articulación del PAT-CC debe evitarse que se integren acciones que forman parte de la actividad regular de las instituciones representadas en el Comité Coordinador.

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción”. Abril 2022.

Cuadro 4. Recomendaciones relativas a la práctica “Una nueva generación de información y herramientas anticorrupción para el seguimiento de la implementación de la Política Estatal Anticorrupción en Aguascalientes”.

**Una nueva generación de información y herramientas anticorrupción
para el seguimiento de la implementación de la Política Estatal
Anticorrupción en Aguascalientes**

- Se recomienda que los Comités Coordinadores de los Sistemas Estatales Anticorrupción adopten entre los mecanismos de seguimiento a la implementación de la PEA encuestas de percepción con base en diseños aleatorios para asegurar su representatividad y detonen, con base en acuerdos y recomendaciones, censos de gobierno para el acopio de información de registros administrativos con enfoque anticorrupción.
- Para dar viabilidad operativa a los censos de gobierno los Comités Coordinadores deben gestionar los recursos humanos y técnicos suficientes a las secretarías ejecutivas.
- Se recomienda que los censos de gobierno se articulen con la metodología del Anexo Transversal Anticorrupción. La articulación de ambos instrumentos permitirá asociar prioridades anticorrupción con inteligencia administrativa y con recursos presupuestales. La unión de los tres elementos generará indicadores de gestión relevantes y fortalecer procesos y áreas anticorrupción específicas.

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción”. Abril 2022.

i De acuerdo al último corte disponible en sitio web de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción son 21 entidades federativas con una Política Estatal Anticorrupción (PEA) aprobada y 11 pendientes. Sin embargo, para la investigación se definió que los distintos instrumentos, además de aprobados, también se encuentren publicados y consultables. Con base en este criterio, el estado de Querétaro tiene aprobada su PEA aprobada, pero está pendiente de publicación y que sea consultable. De esta forma, son 20 entidades con PEA aprobada.

ii Por un lado, la PEAJAL está compuesta de 269 acciones, en tanto el PAT-CC 2021 consta de 58 actividades, de las cuales: 51 (87.9%) están armonizadas a la PEAJAL, de las cuales 23 actividades asociadas a acciones únicas de la PEAJAL y 28 actividades relacionadas a 14 acciones de la PEAJAL, por lo que del total de las citadas 51 actividades están vinculadas a 37 acciones únicas de la PEAJAL (suma de 23 y 14). No se omite precisar que 7 actividades (12.1%) corresponden a actividades de coordinación de desarrollo institucional, ajenas a las acciones de la PEAJAL.

iii Previamente conocido como Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC).

Abreviaturas

CC	Comité Coordinador
CCA	Comité Coordinador de Aguascalientes
CCE	Comités Coordinadores Estatales
CG	Censo de Gobierno
CICM	Catálogo de Información sobre la Corrupción en México
CPC	Comité de Participación Ciudadana
CPCG	Catálogo de Preguntas del Censo de Gobierno
CTEICO	Comité Técnico Especializado de Información sobre Corrupción
CTEIG	Comité Técnico Especializado de Información de Gobierno
ENACIT	Encuesta en materia de Anticorrupción y Cultura de la Integridad
ENEAC	Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción en los puntos de contacto Gobierno-Microempresas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
MESAI	Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad
OIC	Órgano(s) Interno(s) de Control
PAT-CC	Programa Anual de Trabajo del Comité Coordinador
PEA	Política(s) estatal(es) anticorrupción
PEAJAL	Política Estatal Anticorrupción de Jalisco
PI-PEA	Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción
PI-PNA	Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción
PNA	Política Nacional Anticorrupción
SEA	Sistema(s) Estatal(es) Anticorrupción
SESEA	Sistemas Estatales Anticorrupción
SESEA-AGS	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

SESEAJAL	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNIEG	Subsistema de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

PRÁCTICA 3

Anexo transversal **Anticorrupción**

1. Introducción

En el modelo nacional de implementación de la reforma anticorrupción destaca, en primer lugar, la aprobación de las llamadas políticas estatales anticorrupción (PEA), definiendo prioridades para los sistemas estatales anticorrupción (SEA). **En segundo lugar**, ante el reto que implicó definir prioridades y no acciones anticorrupción, el modelo requiere que este paquete de políticas públicas cuente con **un programa de implementación de la PEA (PI-PEA)** en el que se acuerden acciones concretas, así como mecanismos de coordinación. **En tercer lugar** y frente al mandato de dar seguimiento y evaluar las PEA, los SEA se enfrentan al **desafío de contar con fuentes de idóneas de información (desagregados, específicos, contextualizados y oportunos)** para dar cuenta de los avances en la materia.

En el balance de estos tres momentos en la implementación de la reforma se encuentra que **de los 32 estados, 20 han aprobado su PEA y de estos dos cuentan con un PI-PEA**. Respecto al seguimiento y evaluación de la PEA y el PI-PEA, las entidades se inclinan a adoptar el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad (MESAI)ⁱ, diseñado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA).

En la ejecución de estos tres momentos de la puesta en marcha de las políticas públicas anticorrupción, aspectos que se implementan paralelamente, se ha encontrado **un cuarto objetivo relativo a construir y poner en práctica una metodología para identificar el presupuesto**

anticorrupción, esfuerzo que se ha denominado Anexo Transversal Anticorrupción (ATA). Ante los múltiples desafíos enlistados, también es pertinente señalar que la SESNA y las SESEA priorizan la aprobación de las PEA, de los PI-PEA y el desarrollo de modelos de seguimiento y evaluación, no sin dejar reconocer que el ATA es una estrategia recomendable.

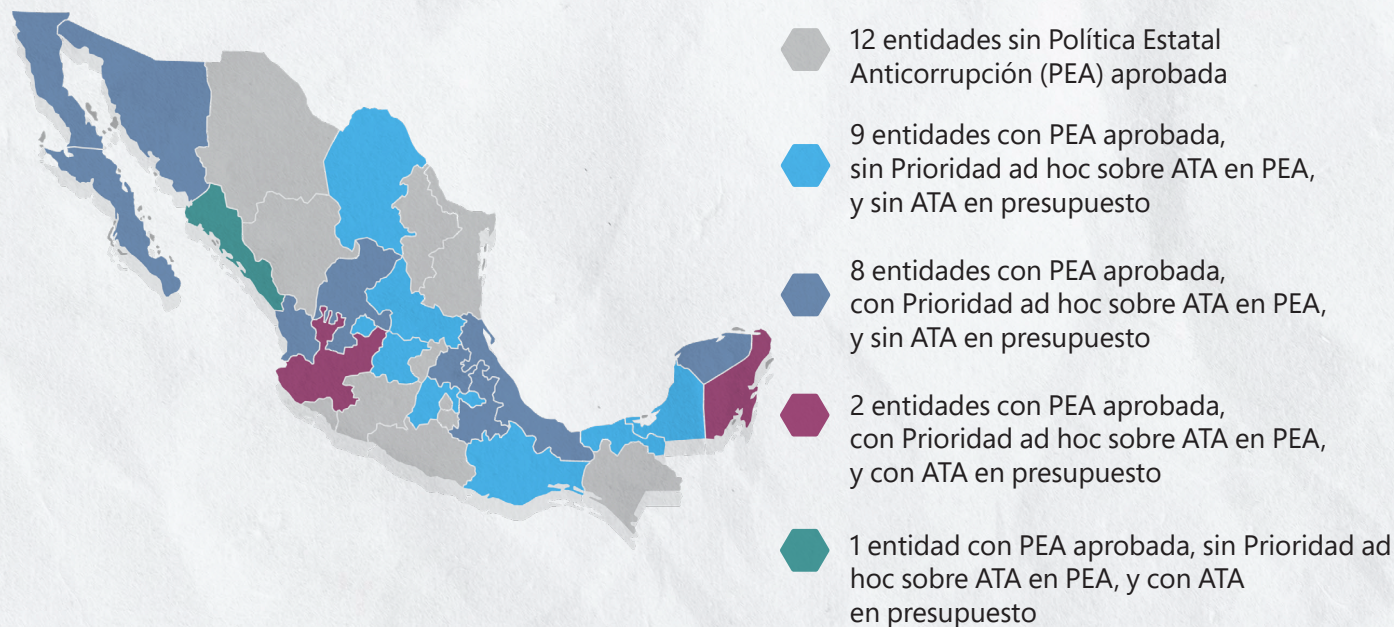
El Anexo Transversal Anticorrupción recibe el nombre de "Anexo" porque acompaña al decreto de presupuesto (aprobado por la Cámara de Diputados o los congresos de los estados) en formato de "anexo". Adquiere su carácter transversal porque concurren en él programas presupuestarios, componentes de éstos y/o unidades responsables, cuyos recursos son destinados a acciones y servicios vinculados, en este caso específico, a la anticorrupción. Debe señalarse que el anexo transversal adquiere su carácter de anticorrupción cuando las variables presupuestales tradicionales se alinean a las prioridades de las Política Nacional Anticorrupción o de las PEA, en el caso de los estados. Este proceso describe de manera general la llamada metodología del ATA.

Así, **es condición necesaria la existencia de una PEA para la integración de un ATA, debido que sólo es posible alinear recursos si están definidas las prioridades anticorrupción. Por tanto, sólo en las 20 entidades en las que se cuenta con una PEA es factible llevar a cabo este proceso.**

Sin embargo, en lo concerniente al ATA se observan diferencias relevantes entre las 20 PEA aprobadas y que están disponibles para su consulta. En el proceso de integración de la PEA las entidades han seguido rutas diferenciadas. **El esfuerzo de homologar las prioridades de las PEA con la Política Nacional Anticorrupción (PNA), lo que considera un proceso de retroalimentación con la SESNA, en cuanto al ATA, consistió en incorporar dos elementos. Por un lado, implementar una evaluación de desempeño de los SEA. En segundo lugar, adoptar una metodología para identificar el presupuesto anticorrupción (ATA).**

De la revisión de las 20 PEA disponibles para consulta, se encontró que 10 entidades (50%) incorporaron una prioridad *ad hoc* respecto al ATA y 10 (50%) entidades no lo hicieron. Finalmente, de la investigación realizada se encontró que sólo 3 entidades (Jalisco, Quintana Roo y Sinaloa) han implementado en sus presupuestos un ATA. Destaca que una de ella (Sinaloa) cuenta con un ATA sin que esté previsto como prioridad en su PEA. El Mapa 1 sintetiza las tres variables señaladas (condición de la PEA, prioridad ad hoc para implementar ATA y existencia de un ATA).

Mapa 1. Avance en la implementación de Anexos Transversales Anticorrupción.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

El avance en la adopción del ATA está siendo gradual. En el acumulado tres de 32 entidades (9.4%) lo han implementado. No obstante, en el presente trabajo se **destaca la importancia del ATA porque alinear el presupuesto con las prioridades anticorrupción de las PEA permite centrar la atención en la importancia que los responsables del proceso de diseño y aprobación del presupuesto prestan al fortalecimiento de las instituciones con atribuciones anticorrupción, así como ampliar**

el conocimiento de cómo gastan éstas y facilitar la rendición de cuentas a las que están sujetas.

Bajo esta premisa, definió como buena práctica la implementación de un ATA en los decretos de presupuestos y que este esfuerzo sea sostenido en el tiempo. El caso del estado de Jalisco destaca como un ejemplo efectivo de cómo adoptar esta herramienta.

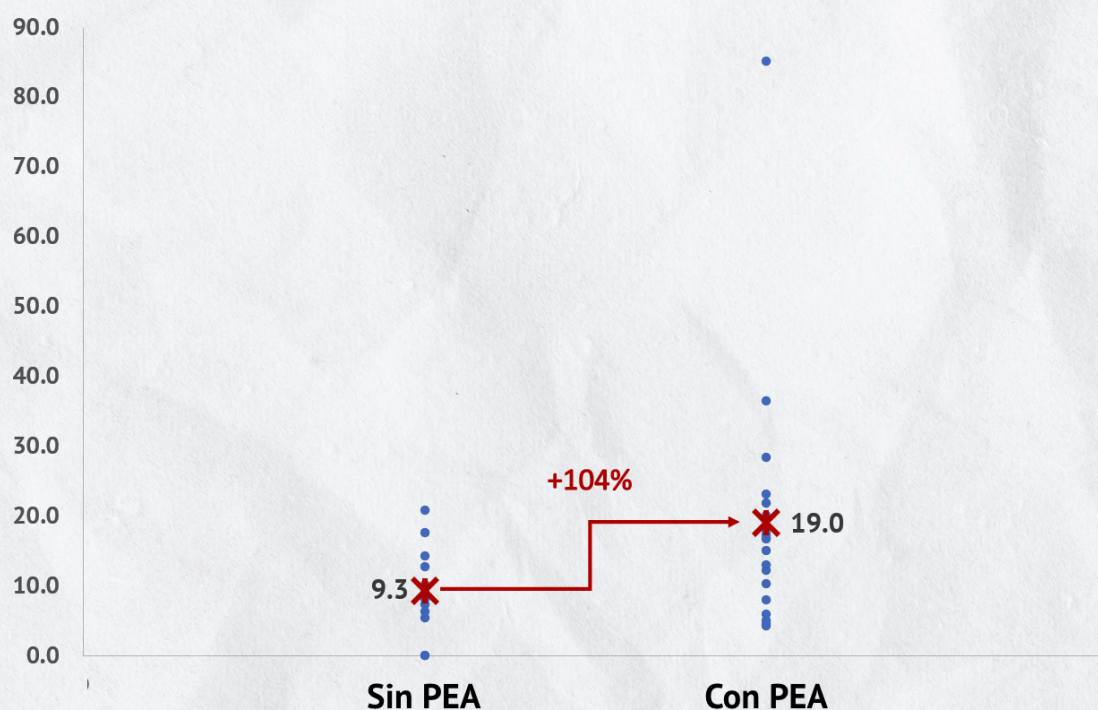
2. Importancia del presupuesto anticorrupción

El presupuesto anticorrupción, es decir, aquél destinado a dar viabilidad operativa a las instituciones encargadas de la prevención, detección, investigación y sanción de la corrupción, así como de la recuperación de activos y reparación del daño, no sólo se ejecuta desde las instituciones que integran formalmente los comités coordinadores. Por el contrario, existen instituciones que no están representadas en estos órganos colegiados, pero que ejercen funciones anticorrupción relevantes. Destacan, por ejemplo, las instituciones encargadas de hacer investigaciones de recursos

financieros que se obtienen y utilizan de manera ilícita, vinculados en múltiples ocasiones con actos de corrupción.

Para señalar un ejemplo del primer caso, es decir de instituciones anticorrupción, y el por qué es importante documentar el presupuesto que ejercen y los resultados que se observan, en la Gráfica 1 se reporta el presupuesto para el ejercicio 2022 de las 32 SESEA, divididas según el estatus de aprobación de las PEA en sus entidades.

Gráfica 1. Presupuesto 2022 (mdp) de las SESEA, según condición de aprobación de la PEA.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción” con base en información proporcionada por la SESEA de Aguascalientes en el cuestionario de control. Abril 2022.

De acuerdo a la Gráfica 1, se observa que el presupuesto promedio de las SESEA en entidades con PEA aprobada es 104% superior al promedio de las SESEA en entidades sin PEA aprobada. La información no es suficiente para inferir causalidad alguna. Sin embargo, en las investigaciones de la Práctica 1 y Práctica 2 del proyecto en curso se documentaron los esfuerzos de las SESEA para integrar e implementar las PEA y cómo sus ejercicios enfrentaron restricciones presupuestales relevantes.

Si bien, la suficiencia de recursos para la realización de sus acciones anticorrupción para las instituciones vinculadas al control de este fenómeno es una condición necesaria para su funcionamiento, no hay evidencia que permita concluir que incrementar el presupuesto a una SESEA sea

suficiente para alcanzar avances y resultados anticorrupción (aprobación de PEA). Por otro lado, no es posible afirmar que un mayor presupuesto sea reflejo de entornos institucionales más favorables en lo que se estiman relevantes los esfuerzos anticorrupción y por tanto se alcancen resultados en la materia. Las hipótesis están abiertas, pero lo que es necesario para explorarlas es la necesidad de información y por este motivo es necesario implementar el ATA.

Ampliando el ejemplo del presupuesto autorizado a las SESEA para el año 2022, en el Mapa 2 se reportan, a efecto de contrastarlos, el presupuesto aprobado en millones de pesos (A) y el presupuesto por habitante (B).

Mapa 2. Comparación de presupuesto total (mdp) y presupuesto por habitante (pesos) de las SESEA.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción” con base en información proporcionada por la SESEA de Aguascalientes en el cuestionario de control. Abril 2022.

Con base en el Mapa 2 se observa que la métrica del presupuesto por habitante es más útil para asociarse a resultados anticorrupción. Para Aguascalientes (entidad analizada en el informe de la Práctica 2) el presupuesto la coloca cerca del promedio nacional (\$15.4 mdp). Sin embargo, en el presupuesto por habitante es la segunda entidad con mayores recursos. De esta forma, el presupuesto disponible en esa entidad permite explicar la realización de encuestas representativas en la entidad (e incluso municipal), así como la estructura suficiente para implementar el Censo de Gobierno. En el sentido de esta comparación también es posible destacar Quintana Roo, una de las dos entidades con PI-PEA.

Por otro lado, se encuentra cómo las entidades que aún no tienen aprobada la PEA (casos como Nuevo León, Tamaulipas, Guerrero, Ciudad de México y Colima) figuran en los últimos lugares en la comparación de presupuesto por habitante.

De esta forma, si bien se expuso una comparación entre entidades, la importancia de los Anexos Transversales Anticorrupción radica en la informa-

ción que generan para poder analizar los recursos, las funciones, el ejercicio del gasto en materia anticorrupción, de forma que conforme se vaya acumulando información en el tiempo, se pueda identificar su impacto en los resultados en materia anticorrupción.

El mapeo de recursos a través del ATA también permite identificar cuáles son las prioridades que concentran mayores recursos y, por contraste, cuáles requieren mayores recursos para hacerlas viables y realizables. En perspectiva, las asignaciones presupuestales son reflejo de las prioridades gubernamentales. Si algún proyecto o programa carece de recursos es altamente probable que no sea prioritario. En este sentido, el ATA permite tomar el pulso respecto de si el control de la corrupción, de la impunidad y el fortalecimiento de las acciones e instituciones anticorrupción es prioritario o no.

3. Caso Jalisco: Anexo Transversal Corrupción e Impunidad

3.1. Integración

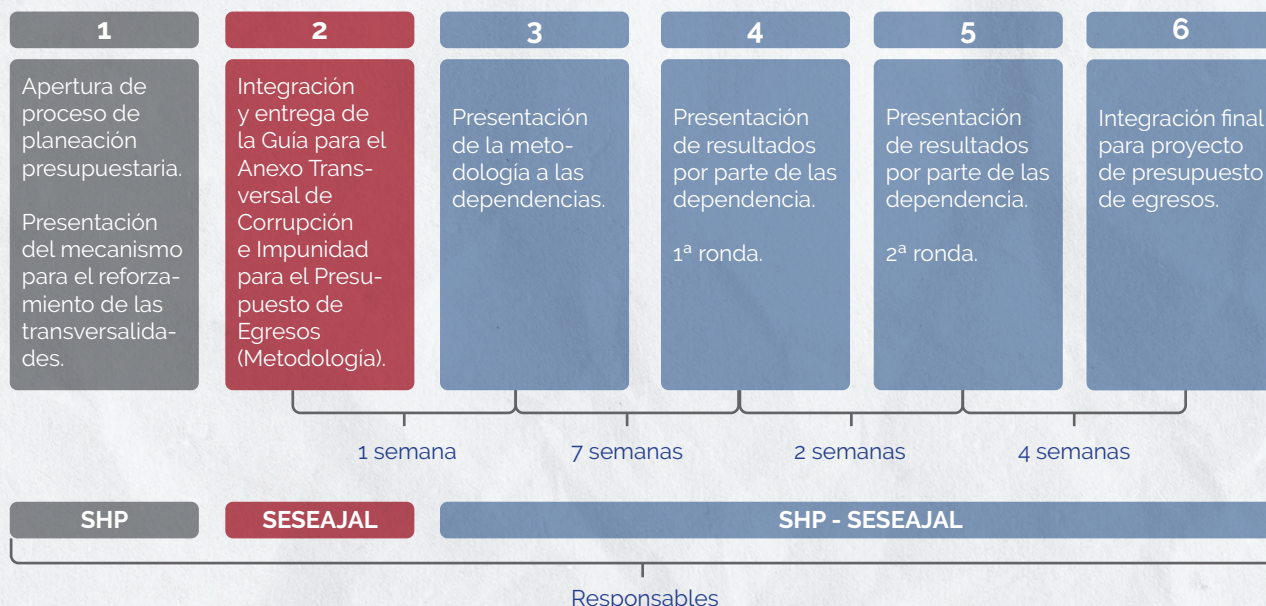
El estado de Jalisco es una de las tres entidades que implementan un ATA. De acuerdo a los criterios enlistados con antelación, Jalisco cumple con tener una PEA aprobada y en la que se considera la prioridad de implementar una metodología de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anti-corrupción de Jalisco (SESEAJAL) logró incorporar al presupuesto del estado, desde el ejercicio 2020, el denominado Anexo Transversal Corrupción e Impunidad (ATCI). De esta forma, este instrumento se implementó en esta entidad un año antes de que el presupuesto federal incorporara el ATA (2021).

Como parte de la investigación para documentar la práctica, la SESEAJAL reportó que el problema público que buscó atender y solucionar era la ineficiencia en el control de la corrupción, debido a la desarticulación de las acciones de los entes públicos estatales que administran y ejercen recursos.

La misma SESEAJAL informó que la estrategia desarrollada para enfrentar el problema (integración del ATCI) se puede dividir en seis etapas como se reporta en la Figura 1:

Figura 1. Modelo de cumplimiento para la definición, implementación y evaluación de políticas públicas en materia de anticorrupción.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción”. Abril 2022.

De la entrevista sostenida con la SESEAJAL la fase crítica del proceso es la sensibilización a la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco (SHP) para incorporar un nuevo anexo transversal al presupuesto de egresos. Desde esta perspectiva es definitorio la apertura de la SHP o de la dependencia a cargo de proceso presupuestario para autorizar un nuevo instrumento de este tipo. Es pertinente reconocer que, en ocasiones, las Secretarías Ejecutivas del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA) no tienen la visibilidad suficiente dentro de la administración pública, por lo que para impulsar el ATA es necesario el acompañamiento de los comités coordinadores.

Al respecto, es oportuno recordar la experiencia federal, debido a que fue a través de un artículo transitorio en el Presupuesto de

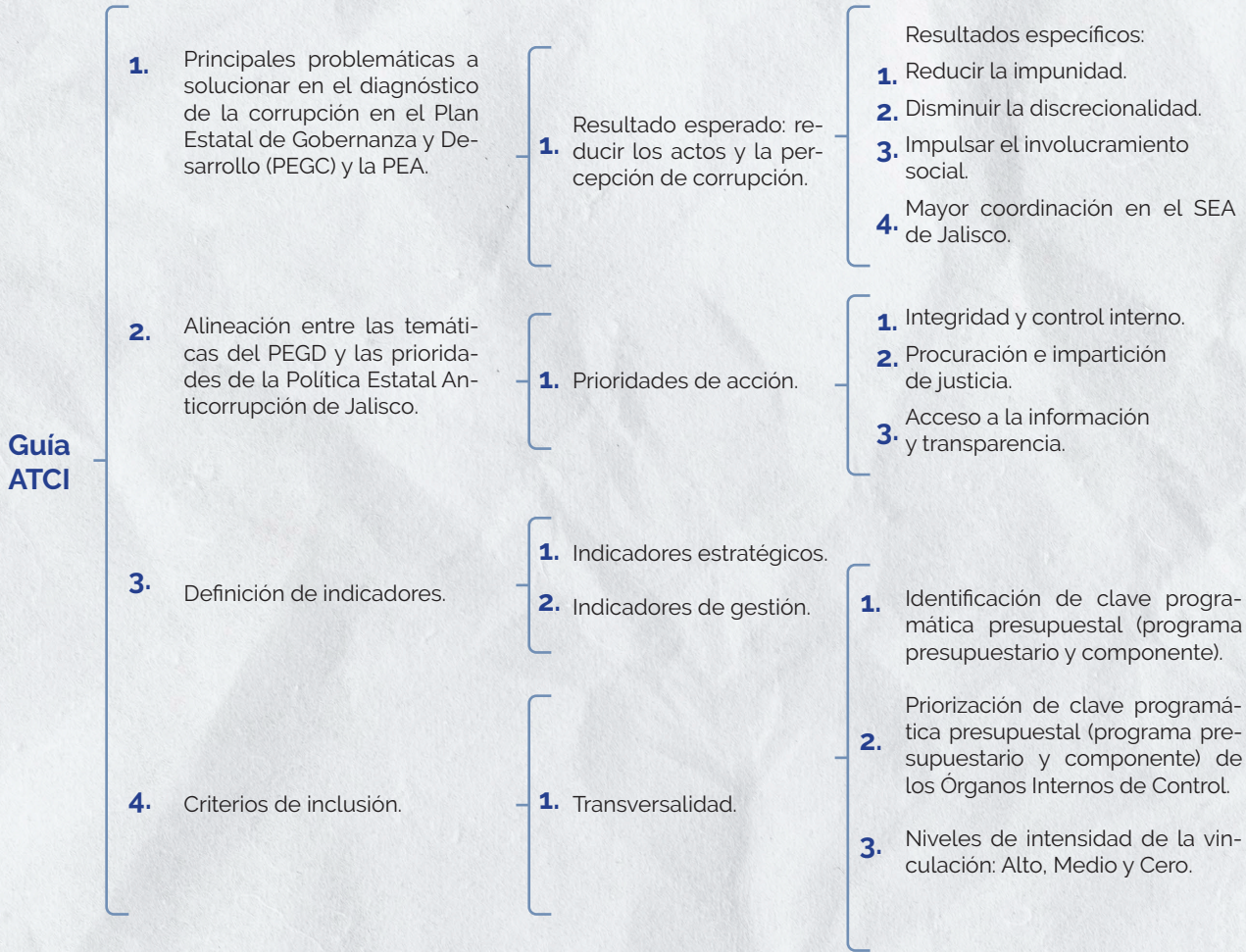
Egresos de la Federación (PEF) en 2020 que se incluyó la disposición para articular un ATA para el siguiente presupuesto (2021). No debe pasarse por alto que es necesario modificar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para insertar el ATA en el proceso de presupuestación. Estas lecciones son valiosas para que en las entidades federativas las SESEA cuenten con alternativas para buscar un acercamiento con los responsables del proceso presupuestario.

Complementariamente, y como se revisó al inicio de este trabajo, la condición de que la PEA cuente o no con una prioridad ad hoc para impulsar ATA es fundamental. Si la PEA no cuenta con esta prioridad será más complicado para las SESEA encontrar un asidero

normativo (debe recordarse que las PEA son mandatos derivados de leyes) para impulsar y justificar un ATA. Por tanto, en el proceso de revisión y opinión de las PEA que aún se encuentran pendiente de aprobación (12 entidades) es de la mayor relevancia que se adopte esta medida, misma que abre la puerta para sensibilizar a las autoridades responsables del proceso presupuestario.

Con relación al proceso para la integración del ATCI, es pertinente realizar precisiones en particular a la Etapa 2, porque la integración de la metodología es parte central del proceso, ya que definirá las bases sobre las cuales los ejecutores de gasto explorarán su presupuesto y sus funciones para alinearlos con criterios anticorrupción. Este proceso se detalla en la Figura 2.

Figura 2. Proceso para la integración de la Guía Anexo Transversal de Corrupción e Impunidad.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción”. Abril 2022.

La definición de un ATA y su incorporación al presupuesto de egresos requiere como parte del proceso (Proceso 1) que las problemáticas a atender coincidan entre los instrumentos programáticos. Posteriormente en el Proceso 2, es necesario vincular las estrategias (temáticas para el PEGC y prioridades para la PEA), entre ambos instrumentos programáticos para solucionar las problemáticas detectadas en el Proceso 1.

En cuanto al Proceso 3, se establecen dos tipos de indicadores. En primer lugar, los indicadores estratégicos se definen al momento de la integración del ATCI. En el caso analizado se seleccionaron la tasa de incidencia de corrupción por 100 mil habitantes y la tasa de prevalencia de corrupción por 100 mil habitantes, según trámites realizados en dependencias de gobierno estatal y municipal. La selección de estos indicadores implica calcular la línea base, realizar un seguimiento al mismo y definir una meta, la cual está acotada a 2024 al estar asociada al PEGD.

Con relación a los indicadores de gestión (Matriz de Indicadores para Resultados, MIR) es de señalarse que se definen por las áreas ejecutoras y con posterioridad a la integración del ATCI e incluso de la aprobación del presupuesto de egresos. En este sentido, una evaluación profunda del ATCI debe de considerar la definición de estos indicadores, específicamente en la relevancia de lo que buscan medir, es decir, de acciones y procesos anticorrupción.

Finalmente, en el Proceso 4 se materializan las vinculaciones determinadas en el Proceso 1 y Proceso 2 para asociarlas a un programa presupuestario y un componente, es decir, con recursos presupuestales. En el caso del ATCI se identifican tres subprocesos que se detallan a continuación:

Primero, la identificación de la clave presupuestal se integra por una asociación a algún programa presupuestario y a un componente. Esta estructura presupuestaria es susceptible de ajustarse (crear, dar de baja o modificar programas pero principalmente componentes) de acuerdo a las directrices que defina el responsables del proceso.

Es de suma relevancia precisar que el elemento denominado componente refiere a la función que la unidad ejecutora realizará, en este caso, a acciones anticorrupción.ⁱ Sin embargo, una gran diferencia, a partir de la información analizada en el caso de Jalisco, con la experiencia del ATA federal, es que la vinculación con variables presupuestales omite asociarlos a objetos de gasto, partidas genéricas y partidas específicos.

En este sentido, **un área de mejora del ATCI es ampliar a las variables de objeto de gasto, de otra forma sólo se conocerá a qué funciones anticorrupción se destinan recursos, pero no en qué se ejerce el recurso.**

Con relación al segundo subproceso (ruta 4.1.2, Figura 2) se precisa que en esencia es el mismo proceso del paso 4.1.1. Sin embargo, está diferenciado por lo relativo al cumplimiento de **una recomendación del Comité Coordinador del SEA de Jalisco de 2019 para que “en la elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2019 (es una actividad que continúa), se consideren las necesidades financieras que generan los Órganos Internos de Control (OIC) en sus respectivas instituciones e instancias”. Con base en lo anterior, el ATCI de Jalisco tiene un enfoque especial al mapeo de recursos de los OIC, independiente del poder u órgano autónomo.**

Este elemento se estima como fortaleza del ATCI porque en la experiencia de tres ejercicios presupuestales se ha propuesto para el proceso 4.1.2 se creen tres nuevos componentes que profundizan en procesos de detección e investigación de actos de corrupción (reportes coordinados con la Contraloría del Estado de Jalisco, informes de evaluación del control interno y ejecución de auditorías de los OIC).

Finalmente en el subproceso 4.1.3 (ver Figura 2), **los ejecutores del gasto deben de determinar la vinculación presupuesto – prioridades anticorrupción.** Este proceso es fundamental porque reafirma que al momento de presentar la metodología (Guía ATCI) a las unidades se busca identificar no sólo el presupuesto que ejercen las instituciones creadas directamente para controlar la corrupción (nivel de intensidad Alto), sino también recursos en unidades que realicen funciones asociadas al PEGD

y a la PEAJAL (nivel de intensidad Medio). El último nivel de intensidad “Cero” está reservado para aquellas unidades que no atienden de manera directa o indirecta la transversalidad en Corrupción e Impunidad.

Retomando el proceso general de integración del ATCI (Figura 1), posterior a la elaboración de la metodología (Guía ATCI) ocurre la presentación de ésta a los ejecutores del gasto, dos rondas de presentación de resultados por parte de las dependencia y el proceso culmina con la integración final del ATCI para su consideración en el proyecto de presupuesto de egresos. Por último, se precisa que la Etapa 3 a la Etapa 6 el proceso es acompañado por la SHP y la SESEAJAL y que en total implica 14 semanas de trabajo.

Los resultados de la estrategia implementada por la SESEAJAL en torno al ATCI ha dado resultado por tres años consecutivos desde el ejercicio 2020.

3.2 Anexo Transversal Corrupción e Impunidad en números

3.2. El Anexo Transversal Corrupción e Impunidad en números

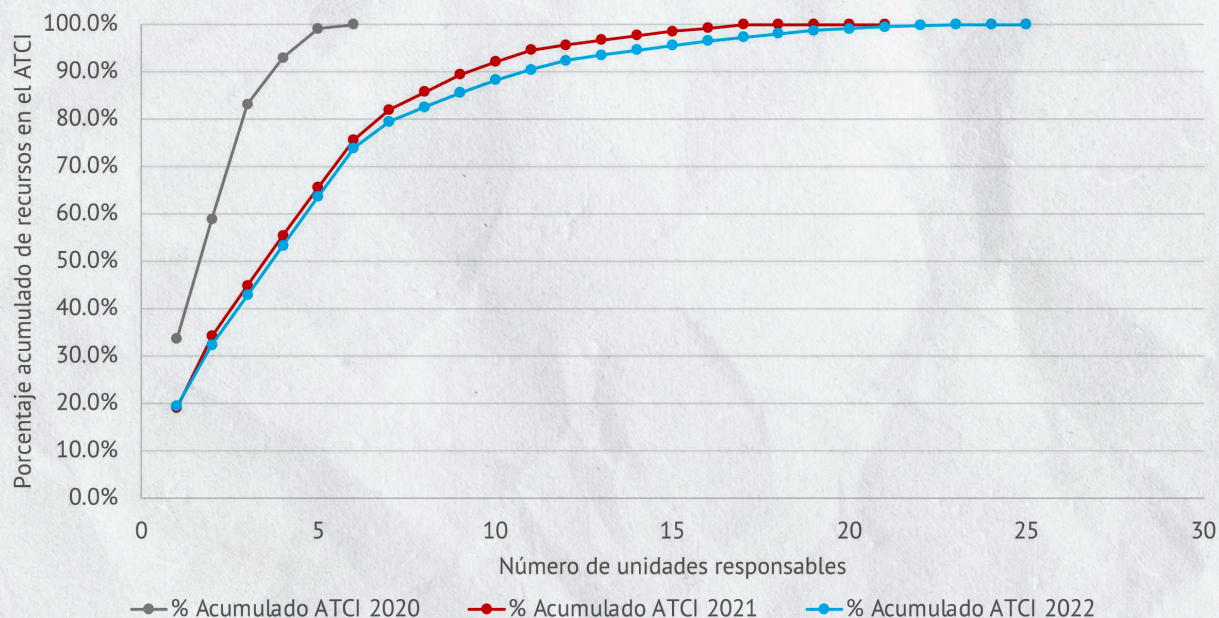
RUBRO	2020	2021	2022
Recursos	\$162,804,182.0	\$403,980,963.6	\$414,271,441.0
Unidades responsables informantes	6	21	24
Programas presupuestarios	10	36	41
Componentes	23	69	69

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

En un balance general se observa un gran cambio entre 2020 y 2021 y una evolución estable entre 2021 y 2022. De esta, no puede afirmarse que se destinaron mayores recursos para el combate a la corrupción e impunidad entre 2020 y 2021, sino que la evolución positiva se debió a un ajuste en la metodología que llevó a ampliar la base de unidades responsables informantes al ATCI. Consecuentemente con este proceso de maduración de la metodología se ha logrado crear y consolidar un catálogo de 104 componentes (funciones anticorrupción).

No obstante del crecimiento de unidades responsables informantes se observa en la Gráfica 2 una alta concentración de recursos en pocas dependencias. Para 2020, seis unidades concentran el 100% del ATCI, para 2021 y 2022, el mismo número de unidades concentran alrededor del 75% del ATCI. Debe precisarse que entre 2021 y 2022, cinco de esas seis unidades coinciden.

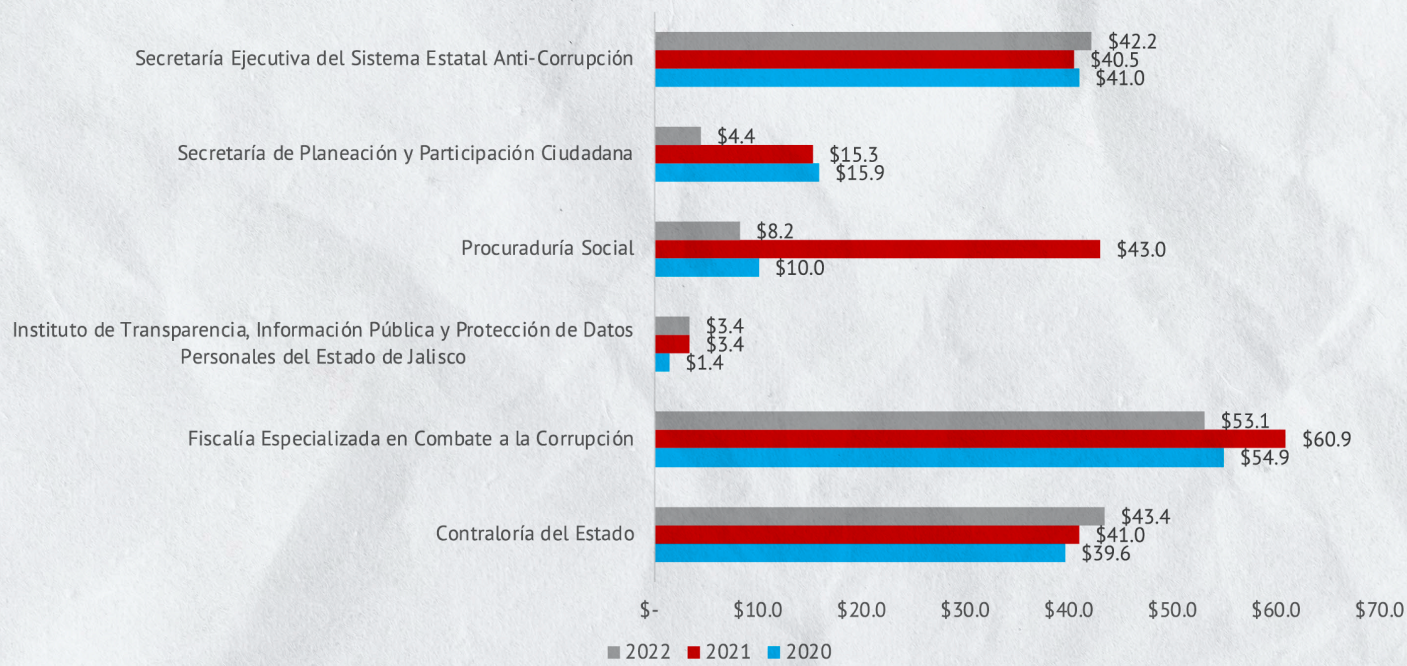
Gráfico 2. Concentración de recursos en el Anexo Transversal de Corrupción e Impunidad



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

Con relación a las seis unidades que reportan información desde el año 2020, en la Gráfica 3, se reporta la evolución de los recursos vinculados al ATCI:

3.2. El Anexo Transversal Corrupción e Impunidad en números



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

Con base en la Gráfica 3 no se aprecia una tendencia favorable en los recursos que las seis dependencias que han reportado de manera constante en tres años del ATCI. Sin embargo, **de la revisión pormenorizada de las unidades informantes destaca la ausencia de recursos en el ATCI de la Auditoría Superior del Estado, así del Consejo de la Judicatura de Jalisco, ambas instancias plenamente integradas al Comité Coordinador**

del Sistema Estatal Anticorrupción de la entidad y que deberían reportar recursos al ATCI. De manera similar, a nivel federal, la Auditoría Superior de la Federación no ha participado en el ATA 2021 y 2022. Por ello, la institucionalización del mecanismo debe considerarse como una prioridad.

3.3 Factores a considerar en la **integración** de un **Anexo Transversal Anticorrupción**

La SESEAJAL señala que no requirió de recursos especiales para la gestión del ATCI, salvo los recursos humanos, materiales y financieros de la Secretaría Ejecutiva, aunque sí advierte contar de personal con conocimientos especializados sobre presupuesto público y de políticas anticorrupción. En ese sentido, informa como riesgo un diseño organizacional que no considere personal suficiente en el proyecto.

Respecto de los indicadores de gestión, señala de una alta dependencia política para obtener de otros poderes y organismos autónomos los componentes MIR durante el proceso presupuestal.

En este sentido, como se mencionó con antelación en la descripción del proceso de integración del ATCI (Figura 1), la SESEAJAL destaca como condiciones mínimas de replicabilidad y escalabilidad el contar con un liderazgo con las capacidades de gestión suficientes para la iniciar, sostener e impulsar la coordinación con las dependencias encargadas de la planeación y presupuestación, con la Secretaría de la Hacienda Pública u homóloga y con la Contraloría del Estado.

Cuadro 1. Síntesis de la práctica del Anexo Transversal Anticorrupción.

Anexo Transversal Anticorrupción
<ul style="list-style-type: none">• Promover en el sistema estatal anticorrupción la metodología del Anexo Transversal Anticorrupción.• Gestionar que el Comité Coordinador impulse mediante un acuerdo o recomendación el ATA en la entidad. Dicha gestión tiene por objeto visibilizar esta herramienta.• Impulsar un acercamiento con la dependencia del gobierno del estado encargada del proceso presupuestario.• Diseñar una metodología de ATA. Actualmente existen cuatro referencias: SESNA, Jalisco, Quintana Roo y Sinaloa.• Alinear la Política Estatal Anticorrupción con el Plan de Desarrollo Estatal• Presentar, difundir y capacitar en la metodología ATA a las instituciones anticorrupción o con funciones anticorrupción:<ul style="list-style-type: none">◦ Centrar la capacitación en alineación de prioridades de las PEA con las funciones institucionales registradas en los presupuestos de egresos.◦ Vigilar los grados de vinculación (niveles o porcentajes) que definan las instituciones que participen en el ATA entre las prioridades y los recursos presupuestales.• Brindar acompañamiento en el proceso de identificación de recursos anticorrupción con base en la metodología.• Integración final del ATA para su incorporación en el proyecto de presupuesto de egresos.• El proceso completo tiene una duración estimada de entre 3 y 4 meses, por lo que es necesario asegurar los recursos humanos suficientes.

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

4. Consideraciones finales

La experiencia del ATA revisada en el presente trabajo permite establecer consideraciones a autoridades federales (SESNA) y locales (SESEAS) para impulsar esta herramienta.

Como quedó establecido, **el ATA es una estrategia que depende de la PEA. Sin prioridades anticorrupción no es posible realizar un ejercicio de transversalidad presupuestal. Por tanto, en primer lugar, las 12 entidades sin PEA deben aprobar una y que esta PEA integre una prioridad para desarrollar e implementar una metodología de ATA. La efectiva incorporación del ATA en la PEA facilitará a las SESEA llevar a cabo las gestiones para materializar esta herramienta. Sin esta condición, como ocurre actualmente, sólo una de diez entidades ha logrado incorporar el ATA al presupuesto de egresos de la entidad.**

El Anexo Transversal, en un escenario de amplia adopción, es una herramienta que se estima de suma relevancia porque contribuye al seguimiento de la gestión pública anticorrupción. Asociar resultados (cumplimiento de ciertos mandatos) y prioridades anticorrupción con variables presupuestales tiene el potencial beneficio de establecer mínimos de operación en las instituciones creadas específicamente para combatir la corrupción y la impunidad.

Aunque no hay definitividad en los ejemplos expuestos, tales como que un mayor presupuesto asegure contar con una PEA o un programa de implementación, el fortalecimiento presupuestal

de las SESEA debe ser una prioridad pública para iniciar el estudio del impacto de recursos y los resultados anticorrupción. **Por otro lado, también se encuentran elementos para señalar que la falta de presupuesto sí mina las capacidades de la SESEA, de forma que no logran cumplir sus mandatos, tales como la falta de una PEA.**

La instrumentación del ATA puede acompañarse de otras estrategias, tales como censos de gobierno, lo que permitirá definir indicadores estratégicos y de gestión pertinentes. Así, el ATA y las herramientas de información anticorrupción se complementan para dar cuenta del uso de los recursos y su asignación. Este esfuerzo debe emprenderse al interior de las instituciones anticorrupción o con funciones anticorrupción, los recursos deben asociarse a resultados.

El replanteamiento de indicadores estratégicos y de gestión hacia métricas más relevantes (desagregadas, específicas, contextualizadas y oportunas) debe partir de vincular dos conjuntos de datos (presupuesto y registros administrativos anticorrupción) para mapear procesos y resultados. El objetivo es proponer mejoras al desempeño. Esfuerzos en ambos sentidos están ocurriendo. Sin embargo, se presentan en entidades diferentes (Jalisco en cuanto al ATA y Aguascalientes respecto del censo de gobierno), por lo cual adquiere relevancia compartir buenas prácticas como las documentadas en este proyecto.

Del caso de Jalisco, destaca en primer lugar, dada la condición de contar con una PEA, que integra una prioridad ad hoc para impulsar un ATA, el liderazgo y capacidades de gestión para abrir la puerta del proceso de programación y presupuesto para la adopción de un anexo transversal.

Asimismo, a la luz de los resultados, **se requiere una amplia difusión de la metodología del ATA con las dependencias ejecutoras del gasto, lo que a su vez exige de capacidades institucionales de las SESEA, y por tanto de presupuesto, para sostener este esfuerzo de acompañamiento.** Sin esta difusión y debido a lo complejidad de alinear diferentes instrumentos programáticos (planes de desarrollo y políticas) y con variables presupuestales el ejercicio es susceptible de agregar información no relevante. **Según la experiencia documentada, el área de mayor oportunidad del ATCI es incorporar el objeto del gasto para saber cómo gastan las instituciones con funciones anticorrupción.**

Es pertinente señalar con claridad que sin el apoyo pleno de todos los integrantes del comité coordinador, ya sea en Jalisco u otra entidad, será complicado perfeccionar estos instrumentos y plantearlo como referente fuera del Sistema Estatal Anticorrupción. El mayor pendiente reside en que la Auditoría Superior del Estado y el Consejo de la Judicatura no aportan información al ATCI. A nivel federal se presenta el mismo problema debido a que la Auditoría Superior de la Federación no ha alineado sus recursos a la PNA, por lo que el ATA federal no integra sus recursos.

No obstante, el caso de Jalisco es una buena práctica porque además de tratarse de una de las tres entidades en país que implementa un ATA, destaca que lo ha realizado durante tres ejercicios seguidos. La experiencia de implementación es valiosa no sólo porque se ha materializado en un instrumento anticorrupción, sino porque también da cuenta de los desafíos en cada proceso y cómo enfrentarlos.

Cuadro 2. Recomendaciones relativas al Anexo Transversal Anticorrupción.

Anexo Transversal Anticorrupción
<ul style="list-style-type: none">Las entidades sin una política estatal anticorrupción deben considerar integrar un prioridad ad hoc en su propuesta. Incorporar esta medida facilitará las gestiones de un ATA.El Comité Coordinador debe acompañar el esfuerzo para integrar el ATA. Las entidades sin una prioridad ad hoc respecto del ATA dependen en mayor medida del apoyo del Comité Coordinador. El acompañamiento de este órgano colegiado es crucial porque las secretarías ejecutivas no tienen la visibilidad suficiente para impulsar el ATA.Se recomienda que el ATA vincule el destino del gasto (componentes, funciones, sub funciones, prioridades) y el objeto de gasto (capítulo, partidas genéricas y específicas).El ATA debe generar productos para promover el uso de la herramienta sobre la información que genera.Impulsar indicadores estratégicos y de gestión relevantes. Es recomendable alinear el ATA a fuentes de información específicas, desagregadas, contextualizadas y oportunas.Es imprescindible que todas las instituciones del Comité Coordinador participen en el ATA. De no ser así, la herramienta se debilita desde el propio sistema estatal anticorrupción.Dar seguimiento al ATA durante el ejercicio fiscal para revisar la metodología y que a través de iteraciones sucesivas se mejore en el corto plazo.Para dar viabilidad al ATA debe promoverse una reforma a las ley de presupuesto para incorporarlo de manera permanente a la estructura del presupuesto de egresos.

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

i Previamente conocido como Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC).

ii El "componente" consiste en un registro que forma parte de la clave presupuestal y las clasificaciones administrativas-funcionales para denotar una acción específica. Trasladado al caso del Anexo Transversal Corrupción e Impunidad de Jalisco refiere a funciones que se materializan en una acción, servicio y/o documento que se realiza en materia anticorrupción. Un ejemplo de componente es el caso de "F1 Auditorías realizadas por el Órgano Interno de Control" en el que la letra "F" indica que corresponde la transversalidad "Corrupción e Impunidad" y "Auditorías realizadas por el Órgano Interno de Control" al nombre que describe al componente. Entre los ejercicios 2020, 2021 y 2022 se han definido un total de 104 componentes, es decir, que están registrados en el Sistema Estatal de Presupuesto Basado en Resultados (SEPBR). Al respecto, para el registro del componente y como éste es en esencia una acción, debe definirse un indicador de gestión que dé cuenta de su avance. Por ejemplo, el indicador de gestión del componente "Ejecución de Auditorías Programadas" es "Total de auditorías concluidas".

Abreviaturas

ATA	Anexo Transversal Anticorrupción
ATCI	Anexo Transversal Corrupción e Impunidad
MESAI	Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
OIC	Órgano(s) Interno(s) de Control
PEA	Política(s) Estatal(es) Anticorrupción
PEAJAL	Política Estatal Anticorrupción de Jalisco
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEGD	Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco
PI-PEA	Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción
PNA	Política Nacional Anticorrupción
SEA	Sistema(s) Estatal(es) Anticorrupción
SESEA	Secretaría(s) Ejecutiva(s) del Sistema Estatal Anticorrupción
SESEAJAL	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SHP	Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción

PRÁCTICA 4

La recomendación pública no vinculante: una herramienta sistémica, sistemática y estratégica para los **sistemas estatales anticorrupción**

El sistema de emisión, monitoreo y evaluación de las recomendaciones no vinculantes de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

Aguascalientes: Avanzar la agenda anticorrupción una recomendación a la vez

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México es un laboratorio de soluciones anticorrupción. Una de sus fortalezas ha sido la desconcentración y descentralización de las acciones para el control efectivo de la corrupción. Las reformas federales de 2016 (y sus equivalentes estatales) dieron capacidad de maniobra a los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEAs) y han permitido que diversas soluciones al problema de corrupción se desarrollen con el liderazgo de las instituciones estatales y municipales. A pesar de que el propósito común de las SEAs es el mismo, controlar la corrupción de manera efectiva en el país, cada una responde de manera diferente a los problemas públicos, aprovechando de forma distinta sus recursos, facultades y capacidades.

El sistema de monitoreo y seguimiento de la figura de “recomendaciones públicas no vinculantes” (RPNV) por el Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes (SEA-AGS) es un ejemplo de uso efectivo de las facultades a su disposición para el avance de la agenda anticorrupción en el estado. A pesar de la una larga tradición de su uso que ha contribuido a la institucionalización del país, el uso de las RPNV en diversas agendas (incluyendo anticorrupción) es criticada, o al menos desestimada, ya que el ente público receptor no está

obligado legalmente a cumplirla¹. Por lo tanto, sus críticos subrayan que la falta de obligatoriedad incrementa el riesgo de que sean soslayadas y, por lo tanto, inefectivas e ineficientes.

Sin embargo, los límites de este instrumento no son universales. En el caso del SEA-AGS, la efectividad de las RPNV no está determinada solamente por su emisión por parte del Comité Coordinador de la SEA-AGS (CC-AGS). El incremento de eficiencia y eficacia de las RPNV recae en el desarrollo de un sistema de construcción, monitoreo y seguimiento sistémico y sistemático por la Secretaría Ejecutiva del SEA-AGS (SESEA-AGS).

El sistema de monitoreo y seguimiento sistémico, sistemático y estratégico de las RPNV tiene como objetivo identificar problemas públicos, proponer soluciones estructurales para controlar efectivamente la corrupción, y no dar seguimiento a aquellas que no han sido atendidas por los entes públicos. Es una solución simple, con resultados complejos, e implicaciones prácticas más allá del SEA-AGS y para la agenda anticorrupción en otras latitudes.

Una estrategia sistémica y sistemática

La estrategia del sistema de monitoreo y evaluación de RPNV de la SESEA-AGS se basa en dos elementos cruciales: **uno sistémico y uno sistemático**.

El **enfoque sistémico** le permitió al Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes construir soluciones que se enfocan en deficiencias estructurales y no en casos individuales. Generalmente, los receptores de una misma recomendación son decenas de entes públicos que son señalados públicamente si la ignoran, la atienden o si la cumplen. Por ejemplo, se emitió una recomendación a siete de los once municipios del estado de Aguascalientes para desarrollar sistemas de evaluación y monitoreo de políticas públicas². Es decir, evitaron construir recomendaciones individualizadas enfocadas en las áreas de riesgo de corrupción de cada uno municipio y priorizaron resolver un reto común. Este tratamiento sistémico permite que se incrementen los costos de no cumplir con las recomendaciones pues se hace notorio quiénes sí cumplen con las recomendaciones y quiénes no. De forma inversa, el sistema también reduce el costo de ser el único ente público que cumple con una recomendación, dado que todos los entes públicos son exhibidos si no son cumplidas.

El **enfoque sistemático** perfila una solución para que las recomendaciones no sean soslayadas. La SESEA-AGS implementa un sistema de seguimiento y monitoreo que retoma las recomendaciones que han sido “respondidas”, “parcialmente incumplidas” o “cumplidas”. Anualmente la SESEA-AGS evalúa y propone recomendaciones que deben emitirse nuevamente y las sistematiza en tres diferentes semáforos: (1) de respuesta, (2) de seguimiento y (3) de cumplimiento³.

Además, el sistema se retroalimenta pues se actualizan aquellas recomendaciones que, al cumplirse, abren nuevas vulnerabilidades de opacidad o corrupción. Este fue el caso con la recomendación a los municipios de incluir tabuladores salariales para los servidores públicos.⁴ Cuando se cumplió esta recomendación, los ayuntamientos no cumplieron con los estándares mínimos para la elaboración de los tabuladores, por lo cual se emitió una nueva recomendación⁵ para que los ayuntamientos publicaran información con estándares claros.

Tácticas para la eficiencia de las RPNV

La SESEA-AGS refuerza su estrategia utilizando cuatro tácticas para compensar las limitaciones de la figura:

1. Enfocarse en el cumplimiento de ley,
2. Incorporar las recomendaciones públicas no vinculantes (RPNV) como parte de procesos más amplios de evaluación y monitoreo,
3. Reforzar con acompañamiento y asesoría a los entes públicos receptores de las recomendaciones y,
4. Modificar y mejorar estrategia a través de procesos iterativos.

Enfocarse en el cumplimiento de ley

El SEA de Aguascalientes le dio la vuelta al falso dilema de la “falta de dientes” de las RPNV al sustentar la mayoría de recomendaciones en legislación y normativa vigente en el estado. Es decir, el SEA identifica incumplimientos de la ley que tienen los entes públicos del estado y emite recomendaciones que facilitan que se pongan en orden con la ley. Esto le da a las RPNV una suerte de sanción o incentivo negativo (“dientes”, en la jerga popular) ya que al no seguir la RPNV no solo

están incumpliendo con la recomendación sino que están incumpliendo la ley. El SEA-AGS confía en el trabajo de los órganos públicos responsables que obligan y sancionan a los entes públicos que no acatan la normativa.

Las RPNV como parte de procesos más amplios de evaluación y monitoreo

Respaldar las recomendaciones públicas no vinculantes en lo que define la ley no es la única táctica empleada. Las RPNV no se formulan de manera arbitraria, sino forman parte de un proceso más amplio de evaluación de la situación de la agenda anticorrupción en el estado basándose en la Política Estatal Anticorrupción. Cada año, el SESEA-AGS emite un informe anual de la situación de corrupción en Aguascalientes, así como de las acciones que el SEA ejerció para su control efectivo. Las RPNV que emite el CC-AGS derivan directamente de estos informes. Las primeras RPNV fueron publicadas en 2019¹.

¹ El artículo 30 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes (LSEA-A) determina que todas las RPNV deben emanar del informe anual de la SESEA-AGS. Sin embargo, no es obligación de ley que la SESEA-AGS tenga que emitir las RPNV.

Por ley, las RPNV deben estar basadas en el informe anual del SEA, pero el CC-AGS no tiene la obligación de emitirlas. Por lo tanto, se aprovecha el uso de las recomendaciones para atender problemas públicos y utiliza su andamiaje institucional como táctica para construir un método de selección y priorización de los problemas que deben ser atendidos en el estado.

Las recomendaciones que se emiten también responden a otras estrategias y proyectos. Por ejemplo, las recomendaciones al Congreso, a la Universidad Autónoma de Aguascalientes y al Instituto de Transparencia del Estado (ITE-AGS) sobre la presentación y publicidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses de sus servidores públicos⁶ es una táctica complementaria para reforzar el uso de la Plataforma Digital Estatal (PDE). A su vez, la PDE es la vía en la que los servidores públicos pueden acatar la recomendación, así cumplen la ley y saben cómo y dónde presentar su declaración.

Reforzar con acompañamiento y asesoría a los entes públicos receptores de las recomendaciones

La SESEA-AGS asegura el cumplimiento de las recomendaciones al proveer asesoría y acompañamiento a los entes y servidores públicos que reciben las recomendaciones. En el mismo ejemplo

sobre las declaraciones de intereses, la SESEA-AGS mandó los formatos correspondientes y desarrolló una guía para indicar a servidores públicos cómo llenarlos. Así, los entes públicos tienen herramientas para superar los diferentes obstáculos técnicos que se presentan y la SESEA-AGS mantiene el seguimiento puntual del estatus de cumplimiento.

Modificación a través de la iteración

Finalmente, la SESEA-AGS utiliza la iteración como método para adaptarse a las diversas circunstancias y contextos. Si bien son un sistema burocrático que maneja niveles importantes de información, eso no significa que no están en una constante evaluación y replanteamiento de sus métodos y tácticas para lograr que la estrategia funcione. De hecho, el sistema de monitoreo y evaluación fue creado a través de un proceso iterativo surgido de una pregunta sencilla: "los entes públicos que reciben nuestras recomendaciones, ¿las cumplen?"

Una herramienta en constante evolución: el semáforo de monitoreo y evaluación de RPNV

La herramienta clave para lograr que las RPNV sean efectivas y eficientes, es un semáforo de monitoreo y seguimiento. La SEA-AGS desarrolló un semáforo de cumplimiento que, a través de un proceso iterativo, evolucionó a tres diferentes semáforos principales: uno de respuesta, uno de cumplimiento, y uno de seguimiento de acuerdos.

La idea es asignar a cada recomendación un color de "semáforo" dependiendo de ciertos criterios y parámetros (**Figura 1**) que permite a la SESEA-AGS y a la ciudadanía entender cuáles son los entes públicos que responden, cuáles cumplen y cuáles son los acuerdos de seguimiento entre la SESEA-AGS y los entes públicos.

Figura 1. Semáforos para el cambio. Modelo de emisión, monitoreo y seguimiento de las RPNV.

SEMÁFORO DE TIEMPO DE RESPUESTA (STR)	SEMÁFORO DE ACUERDO DE SEGUIMIENTO (SAS)	SEGUIMIENTO DE CUMPLIMIENTO A RECOMENDACIONES (SCR)
El ente público NO se manifestó sobre la recomendación.	El ente público NO se manifestó sobre la recomendación.	El ente público NO se manifestó respecto a la recomendación, ni se detectaron avances.
El ente público respondió de manera extemporánea sobre la aceptación o rechazo de la recomendación	El ente público requirió acuerdo de seguimiento.	El ente público se manifestó ante la recomendación, pero: no la aceptó sin ningún fundamento, no muestra avances, no avanzó de acuerdo a lo establecido, no cumple con los requisitos.
		El ente público reporta o se detectan avances parciales en el cumplimiento de lo recomendado.
El ente público respondió dentro del plazo legal a la recomendación.	El ente público respondió a la recomendación recibida, pero NO requirió acuerdo de seguimiento.	El ente público reporta o se detecta el avance total en lo recomendado / El ente público, de manera fundada y motivada, no aceptó la recomendación por no ser necesaria.

Fuente: elaborado por Transparencia Mexicana y México Evalúa para el Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción.

Esta sencilla herramienta es la innovación clave para el seguimiento sistémico y sistemático de las RPNV. También es un sistema que permite a la SESEA-AGS monitorear, seguir y evaluar sus propias acciones, generando los datos necesarios para modificar estrategias y tácticas dependiendo de

las respuestas y cumplimiento de los entes públicos. Ejemplo de ello son los semáforos especializados para el Congreso (**Figura 2**) o para la política pública de evaluación en municipios.

Figura 2. Un semáforo especializado para el monitoreo y seguimiento del Congreso del Estado.

La SESEA-AGS creó un semáforo especial para el Congreso de Aguascalientes para impulsar cambios legislativos. Este semáforo fue creado porque las recomendaciones del 2019 dirigidas al Congreso del Estado no tuvieron avances significativos en 2019 y 2020. El semáforo tomó los mismos criterios que el SCR (revisar **Figura 1**). La diferencia fue ponerle foco al Congreso como una institución clave para avanzar la agenda anticorrupción del Estado.

Con esta adenda, el comportamiento del Congreso en el seguimiento y cumplimiento a las recomendaciones cambió. De las 9 recomendaciones que en 2020 fueron identificadas como pendientes, 3 fueron cumplidas en su totalidad y una con avance parcial. La SESEA-AGS utilizó la herramienta con el objetivo de atender inconsistencias normativas y reforzar la aplicación de la ley en materia de anticorrupción. En seguimiento a las RPNV, se modificaron disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y la Ley del Instituto de Asesoría y Defensoría Pública del Estado.

Un sistema efectivo y eficiente

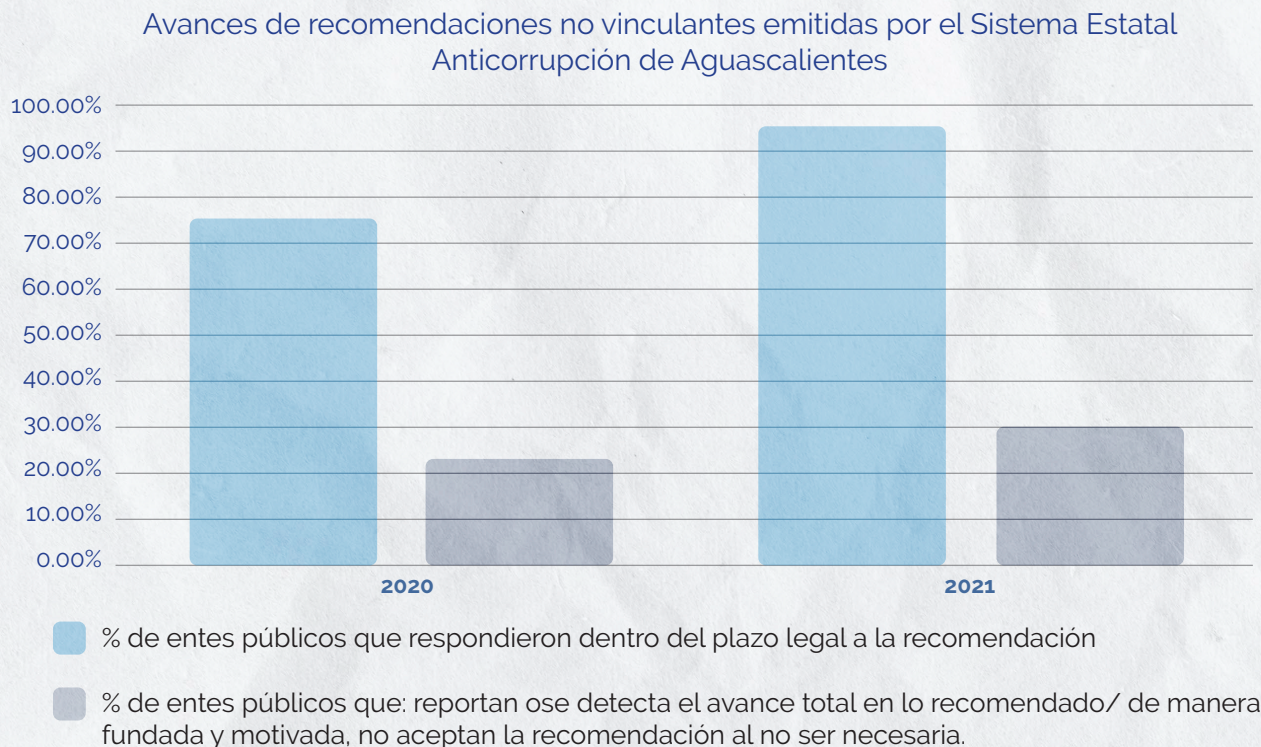
La pregunta clave es: **¿funciona la estrategia de emitir recomendaciones?** Para responderla, la SESEA-AGS define un conjunto de indicadores que le permiten entender los alcances de las 98 RPNV dirigidas a más de 80 diferentes entes públicos entre 2019 y 2021⁷. Su objetivo es saber si acatan las recomendaciones y si éstas cambian prácticas institucionales. La SESEA-AGS maneja tres tipos de indicadores: el tiempo de respuesta a las recomendaciones por parte de entes públicos, su nivel de cumplimiento, e indicadores diseñados específicamente para cada recomendación. El primer tipo de indicadores mide si los entes públicos responden a las recomendaciones, y en caso de hacerlo, cuánto tardan en responder. El segundo tipo mide si se cumplen totalmente las recomendaciones⁸, si avanzan parcialmente o si no tienen avances.

El tercer tipo de indicadores se diseña cuando los indicadores para observar el cumplimiento o incumplimiento de una recomendación son insuficientes. La SESEA-AGS construye indicadores específicos para analizar su avance. Por ejemplo, para poder darle seguimiento a la adopción de Códigos de Ética en los entes públicos, la SESEA-AGS creó un semáforo específico para saber

cuáles entes públicos ya habían diseñado un Código de Ética y lo habían publicado, y cuáles aún no publicaban⁹. Otro ejemplo es la generación de un semáforo de seguimiento a las recomendaciones dirigidas al Congreso del Estado para conocer el avance de ese ente público (Figura 2).¹⁰

Con base en el análisis que permiten estos indicadores, se puede sugerir que el SESEA-AGS diseñó un sistema de monitoreo y evaluación de RPNV efectivo. Como se muestra en la Figura 3, sabemos que se incrementó la tasa de respuesta, así como la tasa de cumplimiento de recomendaciones. En 2019, los entes públicos no respondieron a 24.5% de las recomendaciones. Para 2021, esta tasa disminuyó a 4.2%. No solo los entes públicos dieron en casi su totalidad respuesta a las recomendaciones, sino que, en proporción, un mayor número de entes públicos cumplió con ellas. En tan sólo un año, la tasa de cumplimiento de RPNV incrementó un 6.4%: en 2020 hubo un cumplimiento de 23.4% de las recomendaciones mientras que en 2021 el porcentaje aumentó a 29.9%.

Figura 3. Avance entre 2020 y 2021 de RPNV emitidas por la SESEA-AGS.



Fuente: elaborado por Transparencia Mexicana para Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción el 22 de abril del 2022.

El monitoreo y seguimiento de las RPNV ha generado también cambios legislativos y normativos a nivel estatal y municipal (Figura 2), así como nuevas prácticas y soluciones de gobierno. La SESEA-AGS, por ejemplo, propuso una recomendación que fue aprobada por el CC-AGS¹¹ a todos los ayuntamientos del estado para ajustar cualquier norma y regulación para garantizar sesiones de cabildo abierto y respetar los principios de máxima publicidad y transparencia. Como resultado, tres de los once municipios (Jesús María, San Francisco de los Romo y San José de García) modificaron y eliminaron las reglas que permitían la secrecía de sus reuniones de cabildo. También los tres ayuntamientos incorporaron nuevas prácticas

(como auditorías regulares y construcción registros) para garantizar sesiones de cabildo abierto. En 2019, 10 de los 11 municipios celebraban en secreto sus sesiones de cabildo; en 2021, 5 municipios mantuvieron la secrecía y hubo 4 que se incorporaron a la recomendación de abrir sus sesiones de cabildo.

Éste es también el caso de la recomendación a siete municipios del estado¹² para que instituyeran órganos técnicos de evaluación de política pública.¹³ La RPNV resultó en un cambio de prácticas en, al menos, dos de ellos. Pabellón de Arteaga y Rincón de Romos crearon un órgano técnico con

procedimientos de evaluación basado en resultados y no en procesos. Este ejercicio, derivado de una recomendación, es parte de una agenda para fortalecer las capacidades de los municipios.

El presupuesto no es pretexto

La estrategia y sus resultados operan bajo el presupuesto anual total de la SESEA-AGS, que es de alrededor de \$12-14 millones de pesos anuales, y un equipo de 22 personas. Las RPNV han probado ser un método económico que les permite hacer cambios de prácticas y no solo de procesos. Además, el método de monitoreo y seguimiento es una herramienta que se puede transferir a diferentes sistemas alrededor de la República, sin coste adicional. La SESEA-AGS utiliza las herramientas que tiene a su disposición con la mayor eficiencia y eficacia posible.

¿Primo entre pares?

La SESEA-AGS sobresale por su uso del monitoreo y evaluación de las RPNV. La herramienta no es exclusiva para el caso del SEA-AGS ni dentro del SNA, ni tampoco exclusiva entre diversos entes públicos con otras agendas. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), así

como las leyes estatales de los sistemas locales anticorrupción, otorgan facultades similares en todos los sistemas (nacional y estatales), incluyendo la facultad de emitir RPNV a entes públicos. EL SEA-AGS no tiene ninguna “ventaja” normativa para el uso de RPNV para atender problemas públicos en comparación con el resto de los SEAs y el mismo SNA.

Existen otros organismos y entes públicos que también tienen la facultad de emitir recomendaciones públicas no vinculantes. Por ejemplo, las comisiones de derechos humanos (la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como las estatales) también emiten RPNV a entes públicos. La diferencia es que sus recomendaciones atienden casos particulares por la naturaleza de los casos de violaciones a derechos humanos. Sus sistemas de monitoreo y evaluación, por lo tanto, están individualizados. Las recomendaciones del SEA-AGS se enfocan en modificaciones, cambios y desarrollo de prácticas, normativa y soluciones sistémicas, no sobre casos particulares.

Límites del mecanismo de monitoreo y seguimiento de recomendaciones

A pesar de los resultados obtenidos en los pasados tres años, la estrategia utilizada presenta al menos cuatro retos:

1. El posible incremento exponencial de las recomendaciones (efecto “bola de nieve”);
2. Las dificultades para emitir recomendaciones a los integrantes del Comité Coordinador
3. La forma en la que se identifican los problemas públicos que atenderán las recomendaciones;
4. El diseño y la efectividad de la recomendación para resolver el problema público identificado
5. La comunicación y socialización del modelo de monitoreo y evaluación

menos que se cumplan más recomendaciones de las que se emitan y reciban por entes públicos¹⁴. El equipo enfrentará un límite natural si no se logra acelerar el proceso de cumplimiento de recomendaciones o se automatiza el monitoreo de avance y cumplimiento de las recomendaciones. Esto lleva al segundo riesgo: se generan incentivos para resolver recomendaciones lo antes posible para reducir la carga burocrática que éstas implican. Esto podría impactar negativamente en la calidad de las recomendaciones que sean propuestas por la SESEA-AGS.

Recomendaciones para el Comité Coordinador del SEA-AGS

El efecto “bola de nieve”

El reto del posible incremento exponencial de las recomendaciones, o el efecto de “bola de nieve”, alude a la capacidad de poder continuar emitiendo recomendaciones y dándole seguimiento sistémico y sistemático a éstas en el futuro. El principal límite se debe a que la mayoría de las recomendaciones es recibida por múltiples entes públicos; se le da seguimiento a recomendaciones no respondidas/incumplidas y se generan nuevas a partir de algunas cumplidas; y no hay un incremento de personal ni de recursos significativos entre cada año para fortalecer la institución.

Esto implica dos riesgos muy puntuales. Primero, el número de recomendaciones aumentará al

El segundo reto para la efectividad de las RPNV, es uno que comparten todos los Sistemas Anti-corrupción del país. Debido a que la facultad para emitir RPNV recae en el Comité Coordinador (CC), órgano que integra diversas instituciones públicas enfocadas a controlar la corrupción, existe el riesgo de potenciales conflictos de interés en generar recomendaciones para las instituciones que integran al propio CC. En el caso de Aguascalientes, el C-AGS está integrado por el Comité de Participación Ciudadana de Aguascalientes (CPC-AGS), el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes (OSF-AGS), la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción (FECC), la Contraloría del Estado (CE-AGS), la Sala Administrativa del Poder de Justicia del Estado (SAPJ), el Consejo de la Judicatura del Estado (CJ-AGS), el ITE-AGS

y los titulares de las contralorías municipales¹⁵. Hay potenciales conflictos de intereses en el caso que una institución integrante del Comité Coordinador sea recipiente de alguna de las RPNV propuestas y tenga que votar si se debe emitir o no dicha recomendación.

Identificación y priorización de problemas públicos sobre los que se emiten recomendaciones

El tercer reto es sobre el método para identificar los problemas públicos que atenderán las recomendaciones. A pesar de que éstas son derivadas de los informes anuales del SEA-AGS, los criterios y método para seleccionar los problemas públicos no son del todo claros. Por lo tanto, para fortalecer la capacidad estratégica del sistema de monitoreo y evaluación de la SESEA-AGS, se podrían incorporar criterios básicos, basados en los informes, para detectar también los problemas públicos que las recomendaciones buscan resolver.

Distinguir entre fines y medios: resultados de las RPNV

Otro reto, el cuarto, es el de registrar con claridad si se resolvió el problema público que se buscaba corregir. Ejemplo de ello es una recomendación¹⁶

a todos los entes públicos del estado para consignar que cualquier particular que celebre contratos, adquisiciones o enajenación de bienes presente una declaración de “no conflicto de interés”. A pesar del posible avance que ello implica, el mecanismo propuesto para enfrentar posibles conflictos de intereses, tal vez no sea el más efectivo para mitigarlos.

Retos de comunicación con la ciudadanía

Finalmente, existe un reto de socialización y comunicación de las RPNV al resto de la ciudadanía. A pesar de su naturaleza pública y abierta, los semáforos y la sistematización de las recomendaciones continúan siendo un ejercicio sumamente técnico. El SESEA-AGS balancea la tensión entre el cumplimiento normativo de sus obligaciones y de asegurar que la información esté disponible, accesible y culturalmente pertinente. Esto es especialmente importante dado que la condición de publicidad es uno de los mecanismos para asegurar la respuesta y el cumplimiento de las recomendaciones.

Un horizonte para las RPNV en el país

Con la implementación del sistema de monitoreo y evaluación de RPNV, la SESEA-AGS demostró que su mecánica es lo suficientemente sencilla para que otros sistemas lo repliquen, lo escalen y lo avancen. Aun así, se requieren condiciones mínimas para poder implementar sistemas similares.

Con este piso mínimo, la misma SEA-AGS u otras instituciones pueden plantear estrategias para su sostenibilidad y un horizonte a futuro para que la figura siga siendo eficiente y efectiva en los siguientes años.

Figura 4. Para replicar, escalar y avanzar el sistema de emisión, monitoreo y evaluación de las RPNV.

Criterios mínimos	Horizonte a futuro
<ul style="list-style-type: none">• Enfoque sistémico, sistemático y estratégico• Facultad legal para emitir recomendaciones públicas no vinculantes• Respeto al principio de máxima publicidad y apertura	<ul style="list-style-type: none">• Automatización de monitoreo y seguimiento de las RPNV• Actualización de metodología para identificar y priorizar estratégicamente los pr públicos

El primer requisito es contar con un órgano/institución debe contar con la facultad legal de emitir RPNV públicas dentro del sistema. Esta condición es fundamental, ya que a pesar de que cualquier institución puede emitir recomendaciones, opiniones u otro tipo de dictámenes, las recomendaciones no vinculantes sí tienen una condición legal, a pesar de no contar con sanciones, dándoles mayor legitimidad jurídica. Aun así, cualquier sistema anticorrupción, sea el estatal o el nacional,

tiene este requerimiento mínimo para poder emitir recomendaciones, pero también lo tienen comisiones de derechos humanos, así como diversas instituciones. A pesar que la SESEA-AGS no cuenta directamente con esta facultad, sí lo cuenta el CC-AGS que es parte de la SEA-AGS.

El segundo requisito mínimo es el respeto al principio y obligación de publicidad de las recomendaciones. Parte de la fuerza de las RPNV es su

característica pública y abierta. La institución implementadora pierde capacidad de vigilancia si las RPNV no están disponibles ni son accesibles. Estos dos son requisitos básicos, aunados a un equipo con la capacidad y recursos para darle seguimiento a las recomendaciones y para construir un sistema de evaluación y monitoreo.

Finalmente, para que las RPNV puedan ser efectivas y eficientes es necesario mantener un enfoque sistémico para el avance de soluciones para problemas públicos, un enfoque sistemático, para mantener un ritmo y rutina de trabajo, y un enfoque estratégico, para saber qué cambiar y cómo cambiarlo. Las lecciones derivadas de la experiencia de la SESEA-AGS son las de construir un sistema que les permita tener un método que atienda y priorice problemas públicos de manera clara y rutinaria.

El SEA-AGS y los otros sistemas locales pueden avanzar aún más sobre el sistema anticorrupción existente, planteando un horizonte a futuro para

las RPNV. Por ejemplo, para resolver el posible efecto “bola de nieve” se puede automatizar el sistema de monitoreo y evaluación de las RPNV. Esto podría, por un lado, facilitar el seguimiento del crecimiento exponencial de las mismas, y por el otro, reducir el error humano en el proceso. Además, permitiría un análisis sistémico más profundo del sistema y de las mismas recomendaciones e inclusive el posible desarrollo de algunos modelos de pronóstico y prevención.

También fortalecería su carácter estratégico si se desarrolla una metodología de identificación de problemas públicos clara y concreta. Requiere ser una metodología eficiente y efectiva, pero también estratégica, donde se puedan priorizar aquellos problemas públicos más apremiantes.

Un sistema público para que las **instituciones sirvan a las personas**

Los diversos sistemas y organismos públicos usualmente identifican retos similares en su gestión: los límites legales de sus facultades; la falta de recursos humanos y económicos; y los diques políticos que limitan la acción. Lo que la experiencia del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes muestra es, que a pesar de que haya facultades

limitadas, pocos recursos o límites políticos, se puede gestionar el cambio público usando inteligentemente las herramientas que tienen a su disposición. El uso sistémico, sistemático y estratégico del sistema de monitoreo de RPNV puede ser una experiencia útil para los sistemas anticorrupción del país (Figura 5).

Figura 5. Aprendizajes y recomendaciones para modelos de monitoreo y seguimiento de RPNV.

ENFOQUE	APRENDIZAJES	RECOMENDACIONES
Sistémico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enfocarse en lo estructural, no en lo individual. Las recomendaciones que se emiten y se monitorean buscan resolver problemas estructurales y que son comunes para diversos entes. ▪ Monitorear por recomendación y por ente. Al ser recomendaciones estructurales, se mide el avance de cada recomendación y el avance de los entes. Por lo tanto, se resaltan aquellos diques de cumplimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir criterios de evaluación de efectividad de RPNV para resolver problemas públicos. Para saber si las RPNV realmente resuelven los problemas que se enfrentan, se requieren criterios base.
Sistemático	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprender, modificar e iterar. El sistema de monitoreo y seguimiento se modifica y se adapta a los resultados. ▪ Acompañar. Se generan acuerdos de seguimiento y se plantean estrategias de acompañamiento para apoyar el cumplimiento. ▪ Retomar. El seguimiento de las RPNV permite identificar aquellas que se requieren retomar. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Automatizar sistema de monitoreo y seguimiento de RPNV. La automatización permite facilitar el seguimiento y monitoreo de las recomendaciones, especialmente para enfrentar el "efecto bola de nieve".
Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir criterios base. El informe anual del SEA define un método claro para identificar y priorizar los problemas públicos. ▪ Basarse en la ley. Las recomendaciones emitidas por el CC-AGS se basan en la ley, por lo que su seguimiento es seguimiento de la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorizar problemas públicos. Construir metodología para identificar y priorizar problemas públicos.

Esto no necesariamente implica que las RPNV son la solución para los problemas complejos de corrupción que enfrenta el estado de Aguascalientes, ni tampoco del país. Éste es un ejercicio para poder dimensionar los alcances de los sistemas. Es un ejercicio para demostrar cómo un sistema local anticorrupción pudo construir un sistema efectivo y eficiente con las herramientas que tenía a su

disposición la vigésima tercera economía del país.¹⁷ El caso de la SESEA-AGS muestra que ni la “falta de dientes” ni de recursos deben ser excusas para que las instituciones no sirvan a las personas o que no avancen en su objetivo: controlar efectivamente la corrupción.

NOTAS

1. Lagunes López, O. N. (2020). El desempeño de los organismos públicos locales de derechos humanos en México, 2017-2019. *Región y sociedad*, 32, e1367. Recuperado de: <https://doi.org/10.22198/rys2020/32/1367>
2. Recomendación REC-CC-SESEA-2020.09. Recomendación emitida a los municipios de Asientos, Cosío, Pabellón de Arteaga, Rincón de Romos, San José de Gracia, Tepezalá y El Llano. Pide que reformen sus normas para establecer una instancia técnica con la función de evaluar el gasto en términos de la Ley de Presupuesto local y el artículo 134 de la Constitución Federal. Para aquellos municipios que ya tenían instancias técnicas de esta naturaleza, pide evaluar a los organismos descentralizados de la administración descentralizada municipal.
3. Los tres semáforos elaborados por la SESEA-AGS tienen el objetivo de sistematizar y visualizar el grado de respuesta y de cumplimiento por parte de los entes públicos sujetos a las recomendaciones, así como el de seguimiento por parte de la SESEA-AGS. Una de las limitantes del semáforo de cumplimiento es que no logra diferenciar entre "avance total de la recomendación" y "no aceptar recomendación de manera fundada y motivada". A pesar de que las dos podrían categorizarse como cumplimiento, no necesariamente plantea un "avance total", por lo que puede inflar los resultados durante la sistematización.
4. Recomendación REC-CC-SESEA-2019.12. Recomendación emitida a los 11 municipios para incluir en su Presupuesto de Egresos, sus tabuladores de remuneraciones para los servidores públicos municipales, y también que los OICs de los municipios verificaran que los pagos se realicen respetándose los tabuladores.
5. Recomendación REC-CC-SESEA-2020.07. Recomendación dirigida a los 11 municipios para que ajusten los tabuladores para la remuneración de los servidores públicos de acuerdo a las disposiciones del artículo 12 de la Ley de Remuneraciones estatal y también, para que se incluyeran a sus organismos descentralizados dentro del Presupuesto de Egresos del Estado.

6. Recomendación REC-CC-SESEA-2019.14. Recomendación dirigida al Congreso del Estado de Aguascalientes, así como al ITE-AGS, con el objetivo de promover e impulsar el cumplimiento de presentación y publicación de las declaraciones patrimoniales y de intereses. También aplica la Recomendación REC-CC-SESEA-2021.22. Recomendación emitida a la Benemérita Universidad Autónoma de Aguascalientes para impulsar el cumplimiento de la presentación y publicación de las declaraciones patrimoniales y de intereses de sus funcionarios.

7. Los datos se desagregan de la siguiente forma: 2019: 80 entes públicos, 29 RPNV; 2020: 76 entes públicos, 29 RPNV; y 2021: 72 entes públicos, 40 RPNV.

8. El criterio para el cumplimiento total de recomendaciones también incluye la respuesta justificada para no cumplirlo. Por ejemplo, en caso que haya información que el CC-AGS no haya considerado previamente, o las atribuciones no le permitan cumplir con la RPNV. Sin embargo, no hay criterios claros para diferenciar entre las dos.

9. Recomendación REC-CC-SESEA-2019.15. Recomendación emitida a los OICs de diversos entes públicos del Estado de Aguascalientes y de sus municipios, para que emitan el Código de Ética, de acuerdo a lo establecido en el artículo 16 de la LGRA.

10. Bajo un acuerdo del CC-A emitido en 2020, se creó un semáforo especial con base en la recomendación REC-CC-SESEA-2020.06-2 para darle un seguimiento particular al Congreso del Estado de Aguascalientes.

11. Recomendaciones REC-CC-SESEA-2019.07. Se dieron tres iteraciones de la recomendación: REC-CC-SESEA-2019.07, REC-CC-SESEA-2020.10-2, REC-CC-SESEA-2021.10-3. Se emitieron a todos los municipios con el objetivo de celebrar sesiones de cabildo abierto de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana. Las diversas iteraciones se dieron dado que los municipios no cumplían con lo estipulado en la recomendación.

12. Misma recomendación de nota 2, REC-CC-SESEA-2020.09. Dicha recomendación fue emitida a los municipios de Asientos, Cosío, Pabellón de Arteaga, Rincón de Romos, San José de Gracia, Tepezalá y El Llano. Pide que reformen sus normas para establecer una instancia técnica con la función de evaluar el gasto en términos de la Ley de Presupuesto local y el artículo 134 de la Constitución Federal. Para aquellos municipios que ya tenían instancias técnicas de esta naturaleza, pide evaluar a los organismos descentralizados de la administración descentralizada municipal.

13. La recomendación se basó en el cumplimiento de la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, así como el artículo 134 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

14. Considerando que 49 entes públicos resolvieron las RPNV, frente a las 49 recomendaciones emitidas que recibieron 165 entes públicos, tendría que reducirse el número de recomendaciones o de entes un 29%, o incrementar la tasa de cumplimiento 3.4 veces.

15. La conformación de los integrantes del CC-AGS está establecida en el artículo 10 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

16. Recomendación REC-CC-SESEA-2019.11. Emitida a todos los entes públicos del Estado de Aguascalientes determinando e instruyendo una manifestación de “no conflicto de interés” con todos los particulares con los que se celebren contratos (compras, adquisiciones, derechos, etc.). La manifestación de “no conflicto de interés” es un mecanismo débil para identificar, prevenir y mitigar conflictos de interés por su naturaleza auto-regulatoria. Para identificar, prevenir y mitigar conflictos de interés, primero se tienen que identificar los intereses de los sujetos obligados y después evaluar, por medio de un tercero independiente, si existe un conflicto de interés potencial o real.

17. Según el INEGI, en 2020, Aguascalientes aportó el 1.2% del PIB Nacional en 2020 con \$204 mil millones aportados. Es el tercer estado más pequeño con alrededor de 1.4 millones de personas habitando en su territorio.

Bibliografía y Recursos

Normateca mínima

[Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción](#)

[Ley General de Responsabilidades Administrativas](#)

[Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes](#)

[Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes](#)

Documentos emitidos por la SESEA Aguascalientes

[Seguimiento a recomendaciones derivadas del Cuarto Informe Anual del Comité Coordinador 2021. Primer Trimestre.](#)

[Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes \(2022\). Cuarto Informe Anual - 2021.](#)

[Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes \(2021\). Tercer Informe Anual - 2020.](#)

[Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes \(2020\). Segundo Informe Anual - 2019.](#)

[Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes \(2019\). Segundo Informe Anual - 2018.](#)

[Cuarto Informe Anual - Anexo 1. Total de Recomendaciones no vinculantes](#)

[Sistematización de recomendaciones públicas no vinculantes emitidas a diciembre de 2021.](#)

[Semáforo de Cumplimiento de Códigos de Ética y de Conducta de los Entes Públicos derivado de la Recomendación REC-CC-SESEA-2019.15](#)

[Acuerdo de Orientación derivado del Tercer Informe Anual - 2020.](#)

[Acuerdo de Orientación derivado del Segundo Informe Anual - 2019.](#)

[Estados financieros 2021 de la SESEA-AGS.](#)

Otros documentos

[Adaptar el sistema anticorrupción a las necesidades del Estado de México - Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico \(OCDE 2021\).](#)

ANEXOS

Anexo 1: Abreviaturas

CC	Comité Coordinador
CC-AGS	Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes
CE-AGS	Contraloría del Estado de Aguascalientes
CJ-AGS	Consejo de la Judicatura del Estado de Aguascalientes
CPC-AGS	Comité de Participación Ciudadana de Aguascalientes
FECC-AGS	Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción de Aguascalientes
ITE-AGS	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes
OSF-AGS	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes
PDE	Plataforma Digital Estatal
RPNV	Recomendaciones no vinculantes
SAPJ-A	Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes
SEAs	Sistemas Estatales Anticorrupción
SEA-AGS	Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Aguascalientes
SESEA-AGS	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Aguascalientes
SESEAEMM	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal del Estado de México
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LSEA-A	Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Aguascalientes

Anexo 2: Listado de recomendaciones no vinculantes publicadas en el Segundo Informe Anual (2019) de la SESEA-AGS y los entes públicos receptores.

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACION	RESPUESTA	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA	
Poder Legislativo	<u>1</u>	<u>7/2/2020</u>	Rec 01	<u>Julio</u>
	<u>2</u>		Rec 02	<u>Julio</u>
	<u>3</u>			

4

5

6

7

8

11

14

24

29

Poder Judicial	<u>2</u>	<u>11/2/2020</u>		
	<u>8</u>			
	<u>11</u>	<u>17/6/2021</u>		

29

Poder Ejecutivo
(administración
centralizada)

3

7/2/2020

8

11

16

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción	<u>8</u>	<u>22/01/2020 y</u> <u>03/02/2020</u>		
	<u>11</u>			

Colegio de Estudios
Científicos y
Tecnológicos del

8

04/02/2020 y
06/02/2020

Estado de
Aguascalientes

11

16

21

Colegio de Educación
Profesional Técnica
del Estado de
Aguascalientes

8

11/2/2020

11

16

Comisión Estatal de
Arbitraje Médico

8

13/2/2020

11

15

16

Sistema para el
Desarrollo Integral
de la Familia del
Estado

8

31/1/2020

Rec 8

Octubre-Noviembre

11

Octubre-Noviembre

16

Octubre-Noviembre

Instituto Cultural de
Aguascalientes

8

10/2/2020

Rec 8

Octubre-Noviembre

11

Octubre-Noviembre

16

Octubre-Noviembre

Instituto de
Educación de
Aguascalientes

8

12/02/2020 y
17/02/2020

Rec 11

Octubre-Noviembre

11

16

Instituto de
Infraestructura
Física Educativa del
Estado de
Aguascalientes

8

13/2/2020

Rec 16

Septiembre

11

Rec 11

Octubre-Noviembre

16

Octubre-Noviembre

Octubre-Noviembre

Instituto de Vivienda Social y Ordenamiento de la Propiedad	<u>8</u>	<u>11/2/2020</u>	Rec 11	<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>11</u>			<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>15</u>			<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>16</u>			

Instituto del Deporte
del Estado de
Aguascalientes

8

13/2/2020

Rec 16

Septiembre

11

Rec 11

Octubre-Noviembre

16

Octubre-Noviembre

19

Octubre-Noviembre

Instituto Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes	<u>8</u>	<u>6/2/2020</u>	Rec 16	<u>Septiembre</u>
	<u>11</u>			<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>16</u>			<u>Octubre-Noviembre</u>
				<u>Octubre-Noviembre</u>

Operadora de
Fideicomisos de
Aguascalientes

8

10/2/2020

Rec 11

Octubre-Noviembre

11

Octubre-Noviembre

16

Octubre-Noviembre

25

Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente	<u>8</u>	<u>05/02/2020 y 06/02/2020</u>	Rec 16	<u>Agosto</u>
	<u>11</u>		Rec 8	<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>16</u>			<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>28</u>			<u>Octubre-Noviembre</u>

Radio y Televisión de Aguascalientes	<u>8</u>	<u>10/2/2020</u>	Rec 11	<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>11</u>			<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>16</u>			<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>27</u>			

Universidad Autónoma de Aguascalientes	<u>8</u>	<u>11/2/2020</u>	Rec 8	<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>11</u>			<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>16</u>			<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>29</u>			

Universidad Politécnica de Aguascalientes	<u>8</u>	<u>10/2/2020</u>		
	<u>11</u>			
	<u>16</u>			

Universidad Tecnológica del Norte de Aguascalientes	<u>8</u>	<u>10/2/2020</u>		
	<u>11</u>			

16
 Universidad
 Tecnológica El Retoño
8
07/02/2020 y
14/02/2020
11
15
16

Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado (1)	<u>8</u> <u>11</u> <u>16</u>		
Instituto de Servicios de Salud del Estado	<u>8</u> <u>11</u> <u>16</u>	<u>5/2/2020</u>	

Instituto para la
 Educación de las
 Personas Jóvenes y
 Adultas de
 Aguascalientes
8
13/2/2020
 Rec 11
Octubre-Noviembre
11
Octubre-Noviembre
16
Octubre-Noviembre

Fideicomiso de Desarrollos Industriales de Aguascalientes	<u>8</u> <u>11</u>	<u>11/2/2020</u>	Rec 23 Rec 11	<u>Julio</u> <u>Octubre-Noviembre</u>
--	-----------------------	------------------	------------------	--

	<u>16</u>		<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>23</u>		<u>Octubre-Noviembre</u>
Escuela Normal de Aguascalientes	<u>8</u>		
	<u>11</u>		
	<u>15</u>		
	<u>16</u>		
Instituto Aguascalentense de las Mujeres	<u>8</u>	<u>10/2/2020</u>	Rec 11 <u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>11</u>		<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>16</u>		<u>Octubre-Noviembre</u>
Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Aguascalientes	<u>8</u>	<u>29/1/2020</u>	
	<u>11</u>		
	<u>15</u>		
	<u>16</u>		
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes	<u>8</u>	<u>10/2/2020</u>	
	<u>11</u>		
	<u>15</u>		
	<u>16</u>		
Comisión Estatal de Derechos Humanos	<u>8</u>	<u>5/2/2020</u>	
	<u>11</u>		

	<u>26</u>		
	<u>29</u>		
Fiscalía General del Estado	<u>8</u>	<u>13/2/2020</u>	<u>25/12/2020</u>
	<u>11</u>		
	<u>29</u>		

Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	<u>8</u>	<u>10/2/2020 y 24/03/2020</u>		
	<u>11</u>			

	<u>14</u>		
	<u>29</u>		
Instituto Estatal Electoral	<u>8</u>	<u>13/2/2020</u>	
	<u>11</u>		
	<u>29</u>		

Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes	<u>8</u>	<u>07/02/2020 y 03/03/2020</u>		
	<u>9</u>			
	<u>11</u>			
	<u>29</u>			

Municipio de Aguascalientes	<u>7</u>	<u>7/2/2020</u>	Rec 12	<u>Octubre- Noviembre</u>
	<u>8</u>			<u>Octubre- Noviembre</u>

Octubre-
Noviembre

10

11

12

16

29

Comisión Ciudadana de
Agua Potable y
Alcantarillado del
Municipio de
Aguascalientes

8

13/2/2020

10

11

12

13

15

16

29

Instituto Municipal
Aguascalentense para
la Cultura

8

6/2/2020

10

11

12

15

16

29

Instituto Municipal de la Juventud de Aguascalientes	<u>8</u>	<u>13/2/2020</u>		
	<u>10</u>			
	<u>11</u>			
	<u>12</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			

29

Instituto Municipal de la Mujer de Aguascalientes	<u>8</u>	<u>12/2/2020</u>		
	<u>10</u>			
	<u>11</u>			
	<u>12</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			

29

Instituto Municipal de Planeación de Aguascalientes	<u>8</u>	<u>6/2/2020</u>		
	<u>10</u>			
	<u>11</u>			
	<u>12</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			

29

Municipio de Asientos	<u>7</u>	<u>05/02/2020 y</u> <u>25/02/2020</u>	Rec 10	<u>Julio</u>
-----------------------	----------	--	--------	--------------

8

10

11

12

16

29

Instituto Municipal
de las Mujeres de
Asientos (2)

8

5/2/2020

10

11

12

15

16

29

Municipio de Calvillo	<u>7</u>	<u>06/02/2020 y</u> <u>11/02/2020</u>	Rec 07	<u>Julio</u>
-----------------------	----------	--	--------	--------------

8

Rec 12 Octubre-Noviembre

10

Octubre-Noviembre

11

Octubre-Noviembre

12

Rec 11 Octubre-Noviembre

16

Octubre-Noviembre

29

Octubre-Noviembre

Organismo Operador de Servicios de Agua de Calvillo	<u>8</u>			
	<u>10</u>			
	<u>11</u>			
	<u>12</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			
	<u>29</u>			

Instituto de la Mujer de Calvillo	<u>8</u>			
	<u>10</u>			
	<u>11</u>			
	<u>12</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			
	<u>29</u>			

Instituto de la Familia de Calvillo	<u>8</u>			
	<u>10</u>			
	<u>11</u>			
	<u>12</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			
	<u>29</u>			

Instituto del Deporte
de Calvillo

8

10

11

12

15

16

29

Municipio de Cosío

7

7/2/2020

Rec 16

Julio

8

10

11

12

16

20

29

Organismo Operador de
Agua Potable,
Alcantarillado y
Saneamiento de Cosío
(3)

8

26/6/2020

10

11

12

15

16

	<u>29</u>			
Instancia Municipal de las Mujeres de Cosío	<u>8</u>			
	<u>10</u>			
	<u>11</u>			
	<u>12</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			
	<u>29</u>			

7

17/12/2020

Municipio de El Llano

8

10

11

12

16

29

Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de El Llano	<u>8</u>			
	<u>10</u>			
	<u>11</u>			
	<u>12</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			

	<u>29</u>		
--	---------------------------	--	--

[8](#)

Comisión del Agua
Potable,
Alcantarillado y
Saneamiento de El
Llano

[10](#)

[11](#)

[12](#)

[15](#)

[16](#)

[29](#)

Patronato de la Feria Regional de El Llano	<u>8</u>			
	<u>10</u>			
	<u>11</u>			
	<u>12</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			
	<u>29</u>			

[8](#)

Instancia Municipal
de Atención a las
Mujeres de El Llano

[10](#)

[11](#)

[12](#)

[15](#)

[16](#)

29

Municipio de Jesús María	<u>7</u>	<u>24/1/2020</u>	Rec 17	<u>Julio</u>
	<u>8</u>		Rec 07	<u>Agosto</u>
			Rec 10	<u>28-09-2020</u>
	<u>10</u>		Rec 29	<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>11</u>			<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>12</u>			<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>17</u>		Rec 12	<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>29</u>		Rec 11	<u>Octubre-Noviembre</u>
			Rec 8	<u>Octubre-Noviembre</u>
			Contraloría del Estado	<u>18 diciembre de 2020</u>
			Contraloría del Estado	<u>18 diciembre de 2020</u>

Comisión de Agua
Potable,
Alcantarillado y
Saneamiento del
Municipio de Jesús
María

8

10/2/2020

10

11

12

15

16

29

Municipio de Pabellón de Arteaga	<u>7</u>	<u>6/2/2020</u>	Contraloría del Estado	<u>18 diciembre de 2020</u>
	<u>8</u>		Contraloría del Estado	<u>18 diciembre de 2020</u>
	<u>10</u>		Contraloría del Estado	<u>18 diciembre de 2020</u>
	<u>11</u>		Contraloría del Estado	<u>18 diciembre de 2020</u>
	<u>12</u>		Contraloría del Estado	<u>18 diciembre de 2020</u>
	<u>16</u>			
	<u>29</u>			

Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Pabellón de Arteaga	<u>8</u>	<u>6/2/2020</u>		
	<u>10</u>			
	<u>11</u>			
	<u>12</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			
	<u>29</u>			

Patronato de Ferias y Fiestas Municipales de Pabellón de Arteaga	<u>8</u>	<u>6/2/2020</u>		
	<u>10</u>			
	<u>11</u>			
	<u>12</u>			
	<u>15</u>			

	<u>16</u>	
	<u>29</u>	
	<u>8</u>	<u>6/2/2020</u>
Instituto Pabellonense de las Mujeres	<u>10</u>	
	<u>11</u>	
	<u>12</u>	
	<u>15</u>	
	<u>16</u>	
	<u>29</u>	

	<u>7</u>	<u>6/2/2020</u>	Contraloría del Estado	<u>18 diciembre de 2020</u>
Municipio de Rincón de Romos	<u>8</u>			
	<u>10</u>			
	<u>11</u>			
	<u>12</u>			
	<u>16</u>			
	<u>29</u>			

	<u>8</u>			
Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Rincón de Romos	<u>10</u>	<u>6/2/2020</u>	Rec 15	<u>Julio</u>
	<u>11</u>		Rec 10	<u>Septiembre</u>
	<u>12</u>			
	<u>15</u>			

16

29

Municipio de San Francisco de los Romo	<u>7</u>	<u>18/2/2020</u>	Rec 29	<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>8</u>			<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>10</u>			<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>11</u>		Contraloría del Estado	<u>18 diciembre de 2020</u>
	<u>12</u>			
	<u>16</u>			
	<u>22</u>			
	<u>29</u>			

Organismo Operador de Agua del Municipio de San Francisco de los Romo

8 18/2/2020

10

11

12

15

16

29

Municipio de San José de Gracia	<u>7</u>	<u>31/01/2020 y 25/03/2020</u>	Rec 10	<u>Julio</u>
	<u>8</u>		Contraloría del Estado	<u>18 diciembre de 2020</u>

	<u>10</u>	Contraloría del Estado	<u>18 diciembre de 2020</u>
	<u>11</u>	Contraloría del Estado	<u>18 diciembre de 2020</u>
	<u>12</u>		
	<u>15</u>		
	<u>16</u>		
	<u>29</u>		
	<u>7</u>		
	<u>8</u>		
	<u>10</u>		
Municipio de Tepezalá	<u>11</u>		
	<u>12</u>		
	<u>15</u>		
	<u>16</u>		
	<u>29</u>		
	<u>8</u>		
	<u>10</u>		
Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tepezalá	<u>11</u>		
	<u>12</u>		
	<u>15</u>		
	<u>16</u>		
	<u>29</u>		

	<u>8</u>			
Instituto Aguascalentense de la Juventud	<u>11</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			
Instituto de Asesoría y Defensoría Pública del Estado	8	11/2/2020	Rec 11	Octubre-Noviembre
	11			Octubre-Noviembre
	15			Octubre-Noviembre
	16			
	<u>8</u>			
Patronato de la Feria Nacional de San Marcos		<u>10/2/2020</u>		
	<u>11</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			
Universidad Tecnológica de Aguascalientes	<u>8</u>	<u>7/2/2020</u>		
	<u>11</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			
	<u>8</u>			
Universidad Tecnológica de Calvillo		<u>11/03/2021</u>		
	<u>11</u>			
	<u>15</u>			

16

Universidad Tecnológica Metropolitana	<u>8</u>	<u>20/2/2020</u>	Rec 08	<u>Julio</u>
	<u>11</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			

8

10/2/2020

Fideicomiso Complejo
Tres Centurias

11

15

16

Fideicomisos de Inversión y Administración para el Desarrollo Económico del Estado	<u>8</u>	<u>23/01/2020 y 30/01/2020</u>		
	<u>11</u>			
	<u>16</u>			
	<u>18</u>			
Fideicomiso de Inversión y Administración para la Promoción Turística del Estado (4)	<u>8</u>	<u>31/1/2020</u>		
	<u>11</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			
Instituto para el Desarrollo de la Sociedad del	<u>8</u>	<u>6/2/2020</u>	Rec 8	<u>Octubre-Noviembre</u>

Conocimiento del Estado	<u>11</u>		<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>15</u>		<u>Octubre-Noviembre</u>
	<u>16</u>		

	<u>8</u>
Fideicomiso de Administración e Inversión para la Operación de la Isla San Marcos	<u>11</u>
	<u>15</u>
	<u>16</u>

Instituto del Agua	<u>8</u>	<u>19/2/2020</u>	Rec 15	<u>Agosto</u>
	<u>11</u>			
	<u>15</u>			
	<u>16</u>			

Anexo 3: Listado de recomendaciones no vinculantes publicadas en el Tercer Informe Anual (2020) de la SESEA-AGS y los entes públicos receptores.

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA	
Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Aguascalientes	<u>12-2</u>	<u>10-02-2021</u>	Rec 23	<u>13-09-2021</u>
	<u>14-2</u>			

[23](#)

Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Aguascalientes	<u>12-2</u> <u>14-2</u>	<u>09-02-2021</u>	
---	--	-----------------------------------	--

Comisión Estatal de Arbitraje Médico	<u>12-2</u> <u>14-2</u>	<u>08-02-2021</u>	
--------------------------------------	--	-----------------------------------	--

Comisión de Derechos Humanos del Estado			
---	--	--	--

Escuela Normal de Aguascalientes	<u>12-2</u> <u>14-2</u>	<u>04-02-2021</u> <u>14-04-2021</u> <u>Oficio</u> <u>Contraloría del Edo.</u>	
----------------------------------	--	---	--

Fideicomiso Complejo Tres Centurias	<u>12-2</u>	<u>05-02-2021</u>	
-------------------------------------	-----------------------------	-----------------------------------	--

Fideicomiso Desarrollos Industriales de Aguascalientes	<u>14-2</u>	<u>28-01-2021</u>	
--	-----------------------------	-----------------------------------	--

Fideicomiso de Inversión y Administración para el Desarrollo Económico del Estado	<u>12-2</u> <u>14-2</u>	<u>08-02-2021</u>	
---	--	-----------------------------------	--

Fiscalía General del Estado	<u>16</u>		
-----------------------------	---------------------------	--	--

Instituto Aguascalentense de la Juventud	12-2	11-02-2021	
	14-2		
Instituto Aguascalentense de las Mujeres	14-2	28-01-2021	
Instituto de Asesoría y Defensoría Pública del Estado	13-2	09-02-2021	14-06-2021
	14-2		Rec 13-2
Instituto Cultural de Aguascalientes	14-2	05-02-2021	
Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Aguascalientes	12-2	05-02-2021	
		02-02-2021	
Instituto de Educación de Aguascalientes	14-2		
Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Aguascalientes			
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes	14-2	05-02-2021	15-03-2021
	22		Rec 22
Instituto de Servicios de Salud del Estado	12-2	29-01-2021	
	14-2	15-02-2021	
Instituto de Transparencia del	8	26-01-2021	

Estado de
Aguascalientes

Instituto de Vivienda Social y Ordenamiento de la Propiedad			
Instituto del Agua	12-2		
Instituto del Deporte del Estado de Aguascalientes	19-2	09-02-2021	
Instituto Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes			
Instituto Estatal Electoral	12-2	08/02/2021	
Instituto para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento del Estado	12-2 14-2	28/01/2021	
Instituto para la Educación de las Personas Jóvenes y Adultas de Aguascalientes	14-2		
	7	23 Y 25-02-2021	Rec 29 30-08-2021
Municipio de Aguascalientes	9 10-2 11-2 12-2 29		Rec 10-2 18-10-2021
	12-2	04-02-2021	

Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes	13-2			
	14-2			
Instituto Municipal Aguascalentense para la Cultura	12-2	23-02-2021		
	13-2	25-02-2021		
	14-2			
Instituto Municipal de la Juventud de Aguascalientes	12-2	08-02-2021		
	13-2	25-02-2021		
	14-2			
Instituto Municipal de la Mujer de Aguascalientes	12-2	08-02-2021		
	13-2	25-02-2021		
	14-2			
Instituto Municipal de Planeación y Evaluación de Aguascalientes	12-2	29-01-2021	Rec 13-2	03-05-2021
	13-2	25-02-2021	Rec 14-2	10-05-2021
	14-2			
Municipio de Asientos	7	11-02-2021	Rec 10-2	28-09-2021
	9			
	10-2			
	12-2			
	26			
	12-2	11-02-2021	Extinción del organismo	03-05-2021

Instituto Municipal de las Mujeres de Asientos	13-2			
	14-2			
	7	09-02-2021	Rec 27, 7, 11-2	08-03-2021
Municipio de Calvillo	9			
	10-2			
	11-2			
	12-2			
	27			
Instituto de la Familia de Calvillo	12-2	09-02-2021		
	13-2			
	14-2			
	12-2	09-02-2021		
Instituto de la Mujer de Calvillo	13-2		Se incorpora Administración Centralizada	22-11-2021
	14-2			
Instituto del Deporte de Calvillo	12-2	09-02-2021		
	13-2		Se incorpora Administración Centralizada	22-11-2021
	14-2			
	12-2	09-02-2021	Rec 14-2	08-03-2021
Organismo Operador de Servicios de Agua de Calvillo	13-2	25-03-2021	Rec 14-2	16-08-2021
	14-2			
Municipio de Cosío	7	05-02-2021		

	9	19-02-2021	
	10-2		
	12-2	05-02-2021	
Instancia Municipal de las Mujeres de Cosío	13-2	19-02-2021	
	14-2		
Municipio de El Llano	7	02-03-2021	
	9		
	10-2		
	11-2		
	14-2		
	12-2	02-03-2021	
Comisión del Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de El Llano	13-4	13-09-2021	
	14-2		
Instancia Municipal de Atención a las Mujeres de El Llano	12-2	02-03-2021	
	13-2		
	14-2		
		02-03-2021	
Patronato de la Feria Regional de El Llano	12-2		Se incorpora Administración Centralizada
	13-4		27-09-2021
	14-2		
	12-2	23-02-2021	Se aclara que forma parte de

Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de El Llano	13-2 14-2		la administración centralizada	
Municipio de Jesús María	7 10-2 12-2 17-2	03, 05 Y 11-02-2021 25-03-2021	Rec 17-2 Rec 7	22-02-2021 11-10-2021
Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Jesús María	12-2 13-2 14-2	22-01-2021 Y 03-02-2021 25-03-2021	Rec 14-2	06-09-2021
Municipio de Pabellón de Arteaga	7 9 10-2 11-2	28-01-2021 y 05-02-2021 23-03-2021 15-07-2021	Rec 09 Rec 10-2	19-04-2021 15-07-2021
Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Pabellón de Arteaga	12-2 13-2 14-2	28-01-2021 y 05-02-2021 23-03-2021		
Instituto Pabellonense de las Mujeres	12-2 13-2 14-2	28-01-2021 y 05-02-2021 16-03-2021	Se incorpora Administración Centralizada	15/03/2021

Patronato de Ferias y Fiestas Municipales de Pabellón de Arteaga	12-2	28-01-2021 y 05-02-2021		
	13-2	16-03-2021		
	14-2			
Municipio de Rincón de Romos	7	03-02-2021		
	9			
	10-2			
	12-2			
Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Rincón de Romos	12-2	18-01-2021		
	14-2			
	18			
Municipio de San Francisco de los Romo	7	16-04-2021	Rec 10-2	24-05-2021
	9	31-05-2021	Rec 11-2	24-05-2021
	10-2	04-05-2021	Rec 11-2	30-08-2021
	11-2	04-06-2021		
	12-2	17-06-2021		
	14-2	21-06-2021		
		22-07-2021		
		03-09-2021		
Organismo Operador de Agua del Municipio de San Francisco de los Romo	12-2	16-04-2021		
	13-2	04-06-2021		
		17-06-2021		

	14-2			
	7	12-02-2021	Rec 10-2	03-05-2021
Municipio de San José de Gracia	9		Rec 10-2	26-03-2021
	10-2			
	14-2			
	21			
Municipio de Tepezalá	7	15-07-2021	Rec 13-2	29-11-2021
	9			
	10-2			
	12-2			
	13-2			
	14-2			
Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tepezalá	12-2	25-02-2021		
	13-2			
	14-2			
Operadora de Fideicomisos del Estado de Aguascalientes S.A. de C.V.	14-2	08-02-2021	Inicio de Extinción	02-12-2021
Patronato de la Feria Nacional de San Marcos	12-2	08-02-2021	Rec 14-2	08-02-2021
	14-2			
Poder Ejecutivo (administración centralizada)	12-2			

Poder Judicial	15	08-02-2021	Rec 28	29-11-2021
		7/12/2021	Rec 28	28-11-2021
	28		Rec 28	06-12-2021
Poder Legislativo	1	19-01 y 08-02-2021	Rec 6-2	19-04-2021 y 07-06-2021
	2			
	3			
	4			
	5			
	6-2			
	12-2			
	24-2			
Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente	12-2	08-02-2021		
Radio y Televisión de Aguascalientes				
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción				
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado	12-2	05-02-2021		
		08-02-2021		
Tribunal Electoral del Estado				
Universidad Autónoma de Aguascalientes	12-2	08-02-2021	Rec 25	06-09-2021
	25			

Universidad Politécnica de Aguascalientes	12-2	27-01-2021	
Universidad Tecnológica de Aguascalientes	12-2	09-02-2021	
	13-2	30-06-2021	
	14-2	01-07-2021	
Universidad Tecnológica de Calvillo	12-2	09-02-2021	
	13-2		
	14-2		
Universidad Tecnológica del Norte de Aguascalientes	12-2	10-03-2021	
	14-2		
Universidad Tecnológica El Retoño	12-2	12-02-2021	
	14-2	17-02-2021	
	20		
Universidad Tecnológica Metropolitana	12-2	17-02-2021	
	13-2	18-02-2021 Oficio SESEA	
	14-2	23-02-2021	

Anexo 3: Listado de recomendaciones no vinculantes publicadas en el Cuarto Informe Anual (2021) de la SESEA-AGS y los entes públicos receptores.

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA-AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO
Centro de Conciliación	20-3	04-04-2022	

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA-AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO
Laboral del Estado de Aguascalientes	24-3 25-3		
Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Aguascalientes	7 16	09-02-2022	
Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Aguascalientes	7 20-3 25-3	26-01-2022	
Comisión Estatal de Arbitraje Médico	7	27-01-2022	
Comisión Estatal de Derechos Humanos	7 10 13 16 21	09-02-2022	
Escuela Normal de Aguascalientes	7 16 20-3	08-02-2022	
Fideicomiso Complejo Tres Centurias	16	08-02-2022	
Fideicomiso Desarrollos Industriales			

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA-AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO	
Fideicomiso de Inversión y Administración para el Desarrollo Económico del Estado	7	26-01-2022		
	25-3	10-02-2022		
	26-2			
Fiscalía General del Estado	7	31-01-2022		
	13			
Instituto Aguascalentense de la Juventud	7	09-02-2022		
	16			
	20-3			
Instituto Aguascalentense de las Mujeres	7	10-02-2022		
Insituto de Asesoría y Defensoría Pública del Estado	7	24-01-2022	Rec. 25-3	24-01-2022
	25-3	31-01-2021		
Instituto Cultural de Aguascalientes				
Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Aguascalientes				
Instituto de Educación de Aguascalientes	7	26-01-2022		
	16	09-02-2022		
	37			
Instituto de Infraestructura Física Educativa	7	10-02-2022		
	16			

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESE-AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO	
del Estado de Aguascalientes	36			
	7			
	16			
Instituto de Planeación del Estado de Aguascalientes	20-3			
	24-3			
	25-3			
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes	39	10-02-2022		
	7	25-01-2022		
Instituto de Servicios de Salud del Estado	16	04-02-2022		
	20-3	11-02-2022		
Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	13	17-03-2022	Rec. 13	14-03-2022
Instituto de Vivienda Social y Ordenamiento de la Propiedad	7	10-02-2022		
	38			
	7	09-02-2022		
Instituto del Agua	20-3	10-02-2022		
Instituto del Deporte del Estado de Aguascalientes	7	09-02-2022	Rec. 28-3	21-03-2022
	28-3			

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA-AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO	
Instituto Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes	16	28-01-2022	Rec. 16	31-01-2022
Instituto Estatal Electoral	10 13	10-02-2022		
Instituto para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento del Estado	20-3	09-02-2022		
Instituto para la Educación de las Personas Jóvenes y Adultas de Aguascalientes	16 25-3	01-02-2022	Rec. 25-3	31-01-2022
Municipio de Aguascalientes	7 8 15-2 16 17-3 19-3 20-3 34-2	09-02-2022		
Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes	7 8 16 20-3 24-3	04-02-2022		

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA-AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO
	25-3		
Instituto Municipal Aguascalentense para la Cultura	7	09-02-2022	
	8		
	16		
	20-3		
	24-3		
	25-3		
Instituto Municipal de la Juventud de Aguascalientes	7	10-02-2022	
	8		
	16		
	20-3		
	24-3		
	25-3		
Instituto Municipal de la Mujer de Aguascalientes	8	01-02-2022	
	16		
	20-3		
	24-3		
	25-3		
Instituto Municipal de Planeación y Evaluación de Aguascalientes	7	09-02-2022	
	8		
	16		

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESE-AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO	
Municipio de Asientos	20-3			
	7	08-02-2022	Rec 15-2	14-02-2022
	8			
	10			
	14-2			
	15-2			
	16			
	17-3			
	20-3			
Municipio de Calvillo	33-2			
	7	02-02-2022	Rec- 07	28-02-2022
	8			
	10			
	14-2			
	15-2			
	16			
	17-3			
Instituto de la Familia de Calvillo	20-3			
	7	26-01-2022		
	8			
	16			

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA-AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO
	20-3		
	24-3		
	25-3		
Organismo Operador de Servicios de Agua de Calvillo	7	02-02-2022	
	8	02-02-2022	
	16		
	20-3		
	24-3		
	25-3		
Municipio de Cosío	7	04-02-2022	
	8		
	10		
	14-2		
	15-2		
	16		
	17-3		
Instancia Municipal de las Mujeres de Cosío	7	31-01-2022	
	8		
	16		
	20-3		
	24-3		

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA-AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO	
	25-3			
Municipio de El Llano	7	21-02-2022	Rec. 25-3	24-01-2022
	8			
	10			
	14-2			
	15-2			
	16			
	17-3			
	19-3			
	25-3			
	7			
Comisión del Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de El Llano	8			
	16			
	20-3			
	24-3			
	25-3			
Instancia Municipal de Atención a las Mujeres de El Llano	7			
	8			
	16			
	20-3			
	24-3			

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA-AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO	
	25-3			
Municipio de Jesús María	7	28-01-2022	Rec 08	14-02-2022
	8	20-01-2022		
	15-2	03-02-2022		
	16	04-02-2022		
	40	18-02-2022		
		09-03-2022		
		11-03-2022		
		25-03-2022		
Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Jesús María	7	11-02-2022		
	8			
	20-3			
	25-3			
	31			
Municipio de Pabellón de Arteaga	7	08-02-2022	Rec 16	14-03-2022
	8	17-03-2022		
	15-2	23-03-2022		
	16			
	17-3			
	19-3			
	7	08-02-2022	Rec 16	14-03-2022

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA-AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO	
Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Pabellón de Arteaga	8	28-03-2022		
	16			
	20-3			
	24-3			
	25-3			
Municipio de Rincón de Romos	7	15-02-2022		
	8			
	10			
	15-2			
	16			
Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Rincón de Romos	17-3			
	20-3			
	7	08-02-2022		
	8			
	16			
Municipio de San Francisco de los Romo	20-3			
	25-3			
	27-2			
Municipio de San Francisco de los Romo	7	08-02-2022	Rec 19-3	14-02-2022
	8			
	10			

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA-AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO	
	15-2			
	16			
	19-3			
	20-3			
Organismo Operador de Agua del Municipio de San Francisco de los Romo	7	01-02-2022		
	8			
	24-3			
	25-3			
Municipio de San José de Gracia	7	01-04-2022	Rec 08, 18,	28-02-2022
	8		Rec 15-2	28-02-2022
	10		Rec 30-2	28-02-2022
	14-2		Rec 25-3	28-02-2022
	15-2		Rec 14-2	28-02-2022
	16			
	18			
	25-3			
	30-2			
Municipio de Tepezalá	7	04-02-2022	Rec 25-3	21-02-2022
	8			
	10			
	14-2			

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA- AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO	
	15-2			
	16			
	17-3			
	20-3			
	25-3			
Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tepezalá	7			
	8			
	16			
	20-3			
	24-3			
	25-3			
Patronato de la Feria Nacional de San Marcos	7			
	16			
	20-3			
	7	08-02-2022		
Poder Ejecutivo (administración centralizada)	9	09-02-2022		
	20-3	10-02-2022		
	35			
Poder Judicial				
Poder Legislativo	1	10-02-2022	Rec 12-3	28-03-2022
	2		Rec 08	28-03-2022

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA-AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO
	3		
	4		
	5		
	6		
	7		
	8		
	9		
	10		
	11-2		
	12-3		
	13		
	16		
	20-3		
	23		
	32-3		
Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente	7	09-02-2022	
	16	22-02-2022	
Radio y Televisión de Aguascalientes	7	09-02-2022	
	16		
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción			

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA-AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO	
Sistema de Financiamiento de Aguascalientes	20-3	09-02-2022	Rec. 24-3	28-02-2022
	24-3			
	25-3			
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado	7	10-02-2022		
	16			
	20-3			
Tribunal Electoral del Estado				
	7	10-02-2022		
Universidad Autónoma de Aguascalientes	10			
	16			
	22			
Universidad Politécnica de Aguascalientes	7	08-02-2022		
	16			
	7	08-02-2022		
Universidad Tecnológica de Aguascalientes	20-3	09-02-2022		
	25-3			
	7	02-02-2022	Rec. 24-3	31-01-2022
Universidad Tecnológica de Calvillo	16	03-02-2022		
	24-3	03-03-2022		
	25-3			
	7	06-04-2022		

ENTE PÚBLICO	RECOMENDACIONES	RESPUESTA DE ENTE PÚBLICO	INFORMACIÓN RECABADA POR LA SESEA-AGS COMO EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO	
Universidad Tecnológica del Norte de Aguascalientes	16			
	20-3			
	25-3			
Universidad Tecnológica El Retoño	7	31-01-2022	Rec 29-2	28-03-2022
	20-3			
	25-3			
	29-2			
Universidad Tecnológica Metropolitana	7	08-04-2022		
	16			
	20-3			
	24-3			
	25-3			
Órgano Superior de Fiscalización del Estado				

PRÁCTICA 5

“Por mí y por todos mis compañeros”:

De un país con **error-404** a un país con **herramientas tecnológicas confiables, oportunas, eficaces y de bajo costo** para la administración pública

Un análisis de los sistemas de evolución patrimonial y declaración de intereses (S-I) y las Plataformas Digitales Estatales en las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción de Aguascalientes, Estado de México y Jalisco

La (verdadera) buena práctica: encarar el problema sistémico de desarrollo y gestión tecnológica por parte de los gobiernos subnacionales

Por Ley, todo servidor público debe presentar y publicar su declaración patrimonial y de intereses en un sistema de evolución patrimonial, declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal (conocido como S-I) que sea interoperable con la Plataforma Digital Nacional (PDN). El órgano interno de control de cada ente público es el encargado de poner a disposición el S-I para recibir las declaraciones de los servidores públicos y, posteriormente, analizarlas. Las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción (SESEA) de Aguascalientes, Estado de México¹ y Jalisco lograron instalar un S-I y una interfaz de programación de aplicaciones (API por sus siglas en inglés) que permitiera interoperabilidad con la PDN dentro de los plazos que marca la ley².

Al momento de desarrollar plataformas y soluciones tecnológicas para las propias secretarías ejecutivas, también pusieron las piezas necesarias para resolver el problema compartido con los órganos internos de control del resto de entes

públicos del país. Las SESEA de Aguascalientes y Jalisco desarrollaron un método y diversas estrategias para poner a disposición de otros entes públicos la tecnología que habían desarrollado. Este ejercicio llevó a las secretarías ejecutivas³ de once entidades federativas y a más de 200 entes públicos a contar con tecnología apta para cumplir la ley e incluso a generar economías o ahorros estimados de más de 200 millones de pesos.

Con la sistematización, estabilización y protocolización de esos métodos y estrategias, México estaría encaminado a ser un país que hasta ahora arroja ERROR-404 cuando de plataformas de gobierno se trata, a ser un país con tecnología eficaz y de bajo costo para el erario público, disponible para la administración pública.

El problema público

La demanda de soluciones tecnológicos se multiplica por el número de entes obligados públicos en el país

En 2016 más de 634 mil ciudadanos y ciudadanas cambiaron la forma en la que se entendía la agenda anticorrupción y cómo se formularían las políticas públicas en la materia. Gracias a sus firmas para impulsar la iniciativa ciudadana conocida como “#3de3”, las y los funcionarios públicos de todo el país, de todos los órganos, y de todos los niveles, quedaron obligados por el Artículo 108 Constitucional y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) a presentar su declaración patrimonial y de intereses, así como la constancia de presentación de declaración fiscal⁴. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) establece que las declaraciones serán presentadas conforme al formato diseñado y aprobado por el Comité Coordinador (CC) del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y deberán estar disponibles para consulta pública desde la Plataforma Digital Nacional (PDN)⁵.

Además del nuevo reto que suponía para los servidores públicos o declarantes el llenado del formato de declaración patrimonial y de intereses, las nuevas disposiciones de ley generaron tres retos tecnológicos: cada ente público debía desarrollar un sistema S-I o contar con una solución tecnológica en la que los servidores públicos pudieran presentar y publicar sus declaraciones patrimoniales y de intereses; además, este sistema S-I o la solución tecnológica equivalente debía ser interoperable con la PDN; y simultáneamente, el Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales Anticorrupción debían desarrollar una PDN y Plataformas Digitales Estatales (PDE), respectivamente, para que la información del S-I de todos los entes públicos del estado y del país se concentre en la plataforma para ser consultable en un solo lugar.⁶

Figura 1. Declaraciones patrimoniales y de intereses: retos tecnológicos y no solo legales o de formato.

Con la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción y la ampliación de sujetos obligados que debían presentar su declaración patrimonial y de intereses, se abrieron tres retos tecnológicos: (1) el desarrollo de un S-I o cualquier solución tecnológica que permitiera presentar las declaraciones patrimoniales y de intereses, (2) el desarrollo de un API para que el S-I fuera interoperable con las Plataformas Digitales Estatales y la Plataforma Digital Nacional, (3) el desarrollo de Plataformas Digitales Estatales y la Plataforma Digital Nacional que concentre la información de los S-I de todos los entes públicos.



Fuente: Elaborado por Transparencia Mexicana y México Evalúa para el Proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril de 2022.

Con la entrada en vigor de las leyes y disposiciones en materia de declaraciones patrimoniales y de intereses, al menos 462⁷ órganos internos de control en el país se enfrentaron al siguiente escenario:

1. Las declaraciones en papel ya no eran opción⁸ –la ley obliga a que las declaraciones se presenten digitalmente.⁹
2. Los sistemas de declaraciones que operaban antes de 2016 se volvieron obsoletos, ya que no contaban con los mismos campos de información que solicitaban los nuevos formatos.

3. La información no podía vivir aislada en cada ente público, sino que aquella información que se integrara al S-I debería ser interoperable con la PDN a través de un API. Por lo mismo, la estructura de datos de los sistemas de declaraciones previos a 2016 no cumplían con el estándar de interoperabilidad de los datos en las declaraciones desarrollado por el equipo técnico de la PDN del SNA.

4. La práctica previa de centralizar la información en un solo sistema de captura en las contralorías estatales o en la Secretaría de la Función Pública federal ya no era viable. Ahora cada ente público debía contar con su propio sistema de información y hacerse responsable de los datos de los funcionarios públicos del ente.

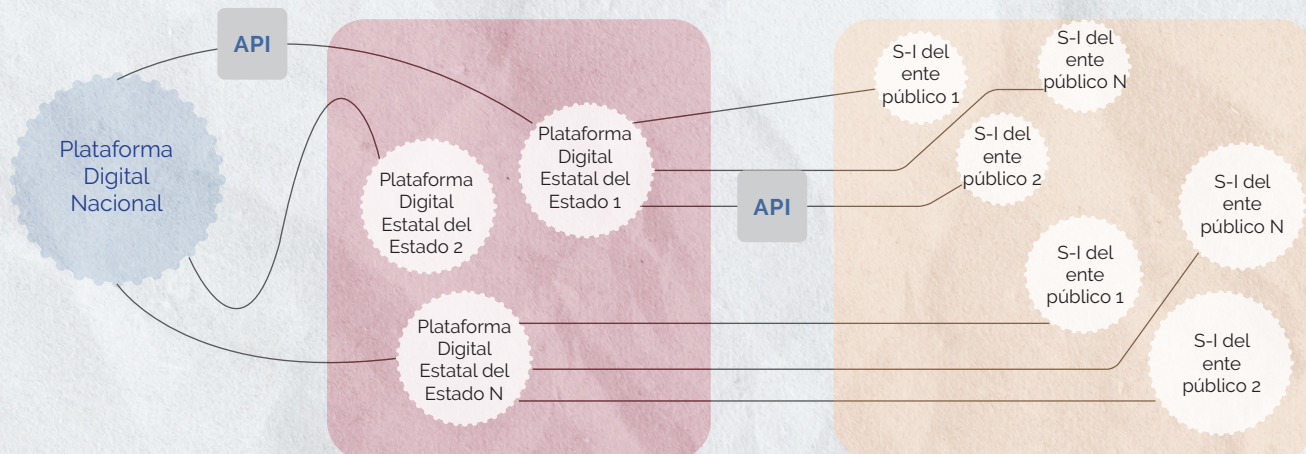
El primer problema de política pública que debían encarar las secretarías ejecutivas o técnicas de los sistemas estatales anticorrupción se centró en el desarrollo de tecnología: un sistema de declaraciones, las respectivas APIs para interoprear y, en el caso de algunas SESEAs, el desarrollo de una PDE que concentrara la información de los entes públicos. Esto suponía un reto en sí mismo por las condiciones de

recursos humanos, tecnológicos y presupuestales disponibles para las dependencias del país. Sin embargo, las secretarías ejecutivas, sobre todo las de Aguascalientes y Jalisco, lograron comprender parte del problema público más allá del reto tecnológico inmediato.

Éste era un mismo problema que, además de las SESEAs, todo ente público del país debía resolver. Al construir sus soluciones tecnológicas, estas secretarías ejecutivas obtuvieron información que les permitió comprender que lo que era un problema o reto para ellas, lo era también para cada órgano interno de control del país. Es decir, el reto de desarrollar S-I y PDEs de manera rápida y al menor costo posible¹⁰ no estaba multiplicado uno sino por la totalidad de los sujetos obligados (Figura 2).

Figura 2. El (verdadero) problema publico. Mas allá del desarrollo de tecnología.

La Ley deja retos a las Secretarías Ejecutivas de Sistemas Estatales Anticorrupción (SESEA): el desarrollo de (1) un S-1 (sistema de declaraciones patrimonial y de intereses) y (2) el de una Plataforma Digital Estatal. Su reto es el mismo que tienen todos los órganos internos de control de entes públicos en el caso de (1) y el de diversas SESEAs en el caso (2). La buena práctica está en identificar que la resolución de su propio reto puede impactar no solo en esa SESEA sino ser significativo para que otros órganos internos de control de entes públicos y SESEAs resuelven el problema. El desarrollo de tecnología es un medio; que cada servidor público, órgano interno de control y SESEA, sin importar de qué estado sean, estén a tiempo en el cumplimiento de sus obligaciones de ley es el fin.



Elaborado por Transparencia Mexicana y México Evalúa para el Proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril de 2022.

Una solución tecnológica para quien la desarrolla y también para las dependencias obligadas

Para enfrentar el problema de política pública, las secretarías ejecutivas combinaron una estrategia de desarrollo tecnológico de los sistemas de captura de información de declaraciones (S-I) y también de las respectivas APIs para interoperar con la PDE y la PDN. Es importante destacar que algunas secretarías ejecutivas tenían ya la obligación de ley de contar con una plataforma digital estatal.

Las SESEAs de Aguascalientes (SESEA-AGS), Estado de México (SESEA-EDOMEX) y Jalisco (SESEA - JAL) desarrollaron un S-I que cumpliera con las características solicitadas por los formatos estandarizados de declaraciones en los tiempos marcados por la ley. Además, se convirtieron en los primeros entes públicos del país que pudieron interoperar con la PDN conforme a lo señalado en la LGSN y la LGRA.

Para lograrlo, las SESEAs partieron de un diagnóstico mínimo de los recursos tecnológicos, presupuestarios y humanos propios y también a nivel estatal de los diversos entes públicos. Diagnóstico en mano, y considerando el marco legal estatal de los SESEAs, las soluciones de desarrollo tecnológico se ajustaron a diferentes consideraciones:

el marco legal estatal, limitaciones impuestas por otros como el tiempo (plazos de cumplimiento o la espera de que otros publicaran piezas fundamentales para iniciar los desarrollos), el trabajo de otros cuerpos de decisión exógenos a ellas y las decisiones del ecosistema de entes públicos anticorrupción (particularmente las Contralorías, así como la propia disponibilidad de recursos (Figura 3).

Una vez que resolvieron el problema de desarrollar sus propias soluciones tecnológicas, la SESEA-AGS y la SESEA-JAL hicieron un esfuerzo adicional a partir del aprendizaje y la experiencia obtenidas y también gracias a los datos e información de otros entes públicos con la que contaban. Amparados en el propósito que les otorga sus leyes estatales, pusieron a disposición la tecnología desarrollada y un programa de capacitación y coordinación con entes públicos estatales, así como con aquellos que se encuentran más allá de su territorio. Con esto, contribuyeron a atender el problema público de disponer de tecnología para el conjunto de los sujetos obligados asegurando consistencia y reduciendo los costos de implementación¹¹.

Figura 3. Mismo problema, diferentes soluciones.

A pesar de que el problema era el mismo, las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción (SESEAs) generaron diferentes soluciones tecnológicas. Las soluciones están determinadas en parte por el marco jurídico, algunos diques y también por el liderazgo de cada SESEA.

	SESEA - AGS	SESEA - EDOMEX	SESEA-JAL
Marco jurídico estatal (facultades de las SESEAs)	El CC-SEA otorgó a la SESEA la facultad de establecer los estándares y lineamientos para el funcionamiento de la PDE.	La SESEA tiene entre sus facultades la obligación de administrar las plataformas digitales entre ellas la PDE.	La ley del SEA-JAL no establece disposiciones en torno a una Plataforma Digital Estatal.
Recursos (humanos, tecnológicos y presupuestales)	La SESEA cuenta con un equipo técnico capacitado para desarrollar un módulo de captura y el API. La SESEA compró la tecnología necesaria para poder iniciar trabajos (servidores, certificados de seguridad, etc). Se estima que el costo de inversión para el desarrollo del S-I y su API es de un millón de pesos mexicanos.	La SESEA cuenta con un equipo técnico capacitado que desarrolló la interfaz de programación de aplicaciones para que cualquier sistema de declaraciones interoperara con la PDE. La SESEA compró la tecnología necesaria para el desarrollo del API.	La SESEA contaba con los recursos humanos necesarios para poder desarrollar su propio sistema de captura de declaraciones. En el caso de Jalisco, en un inicio hubo asistencia técnica de un ente público que tenía avanzado su sistema (Gobierno de la CDMX).
Tiempo como variable exógena	<ol style="list-style-type: none"> 1. Misma fecha de presentación de declaraciones 2. Formatos de declaraciones publicados en el DOF del 23.09.2019 3. Especificaciones de API-PDN publicadas después de los formatos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Misma fecha de presentación de declaraciones 2. Formatos de declaraciones publicados en el DOF del 23.09.2019 3. Especificaciones de API-PDN publicadas después de los formatos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Misma fecha de presentación de declaraciones 2. Formatos de declaraciones publicados en el DOF del 23.09.2019 3. Especificaciones de API-PDN publicadas después de los formatos
Ecosistema de actores locales (incluyendo a las contralorías estatales)	Hubo sesiones con la Contraloría del Estado que estaba a cargo del antiguo "DECLARAGS". No hubo acuerdo sobre el desarrollo conjunto de un S-I	Hubo sesiones con la Contraloría y los municipios del EDOMEX. Acordaron mantener una estrategia en la que cada uno se hace responsable de adaptar o desarrollar su S-I	NA (por disposiciones de ley)

Poniendo énfasis en el desarrollo tecnológico

Las soluciones de desarrollo tecnológico para el diseño y operación de las plataformas para declaraciones patrimoniales y de intereses pueden agruparse en dos:

1. desarrollo de módulos de captura de declaraciones patrimoniales y de intereses,
2. desarrollo de APIs que aseguren interoperabilidad o interconexión entre un sistema de información de declaraciones (desarrollado al interior del ente público o por un externo) y la PDE o PDN¹².

El desarrollo de la SESEA-EDOMEX se concentró únicamente en el segundo grupo de soluciones (APIs), mientras que SESEA-AGS y SESEA-JAL hicieron un esfuerzo de ambos tipos (desarrollo de sistemas de captura y también de sus respectivas APIs).

Una vez resueltos el cumplimiento del marco legal, haber realizado los diagnósticos de los recursos con los que contaban —y sortear la falta de recursos tecnológicos donde los hubo—, conocer los formatos de declaraciones y el estándar del API para interoperar con la Plataforma Digital Nacional, y conocer al ecosistema de actores que han estado involucrados en el cumplimiento de presentación de declaraciones patrimoniales y de intereses previo a 2016, las SESEAs completaron las soluciones tecnológicas. En el Anexo 2 es posible consultar los detalles técnicos de cada uno de los sistemas y soluciones tecnológicas para que el ente público cumpla con las disposiciones de ley.

El tiempo en contra y la definición de estándares

El ritmo de avance de la respuesta al problema de desarrollo está enmarcado en el cumplimiento de las obligaciones de ley en tiempo y forma. El hecho de que los formatos que todo ente público deba utilizar para declarar fueran los aprobados, como marca la ley, por el Comité Coordinador del SNA supuso esperar a que otros cumplieran actos de autoridad.

En 2018, el primer CC-SNA había llegado a un acuerdo sobre los formatos de declaración patrimonial y de intereses que contaba también con el beneplácito del Sistema Nacional de Transparencia sobre la definición de “datos personales sensibles que no deben ser públicos y abiertos”. Sin embargo, con la reconfiguración del CC-SNA en 2018 (a partir de nuevos actores que llegan después de las elecciones federales de 2018), se propone la revisión y modificación de esos formatos. Los entes públicos que habían avanzado alguna versión de S-I tuvieron que cambiar el estándar de datos y el diagrama relacional de los campos de información que tenían pues los formatos finales aprobados y publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 23 de septiembre de 2019, tuvieron modificaciones sustanciales¹³.

Esta decisión tuvo efectos similares en el desarrollo de APIs. De acuerdo con la legislación nacional, el órgano encargado de definir los estándares de información para garantizar interoperabilidad entre un S-I y la PDN es la SESNA. El hecho de que los estándares se liberaran posteriormente a la definición de los formatos de declaraciones supuso un reto adicional y decenas de pruebas con datos sintéticos y reales entre el S-I de un ente público y la PDN¹⁴.

Una vez que se definieron los estándares de formatos y lineamientos de APIs, el ritmo del desarrollo de una respuesta tecnológica estuvo también enmarcado por las definiciones del CC-SNA y de las SFP sobre los plazos de ley para la presentación y publicación de declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos (los sujetos obligados de la LGRA).¹⁵ El último plazo fue definido para mayo de 2021 para los servidores públicos de entes públicos federales y junio de 2021 para los servidores públicos de entes públicos estatales y municipales.

Como parte del contexto, las SESEAs destacan también la posición de cooperación y técnica de quienes integran su ecosistema de entes públicos estatales. Previo a las disposiciones de 2016 a partir del SNA, algunos funcionarios públicos ya estaban obligados por ley a presentar y publicar sus declaraciones patrimoniales y de intereses, aunque esto ocurría con formatos de antaño y la tarea convocaba particularmente a las Contralorías Estatales como órganos encargados de centralizar la recepción (no necesariamente la publicación) de las declaraciones de los servidores públicos de los estados.

Los antiguos formatos equivalentes del S-I quedaron obsoletos con los nuevos lineamientos para presentar y publicar declaraciones patrimoniales y de intereses. Las SESEAs sostuvieron conversaciones con quienes administraban dichos sistemas para intentar coordinar una respuesta de desarrollo alineada (considerando que, por ley, el S-I se considera un sistema base 0)¹⁶. En el caso de la SESEA-AGS, no se llegó a un acuerdo con la contraloría estatal y se definió que cada ente público desarrollaría su propio sistema S-I. En el caso de la SESEA-EDOMEX se optó por la actualización del antiguo sistema de declaraciones con base en los nuevos campos de información definidos por los formatos o el desarrollo de nuevos sistemas de declaraciones. La SESEA-EDOMEX se concentró, entonces, en tener lo antes posible un API que hiciera interoperables los sistemas (independientemente de si eran modificados o sistemas nuevos) con la PDE y la PDN.¹⁷

El cuidado de mantener datos personales sensibles resguardados. Pronunciamientos de órganos garantes de la transparencia

Para el desarrollo tecnológico de la plataforma de declaraciones patrimonial y de intereses, es necesario atender los protocolos de seguridad para el resguardo de datos personales de quienes presentan su declaración.

La SESEA-AGS se aseguró de que el sistema y sus aplicaciones (visor ciudadano dentro de la misma PDE) atendieran la normativa sobre protección

de datos personales y sensibles. Para esto, decidió involucrar activamente al órgano garante de la información y protección de datos personales del estado (Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes) para que éste aprobara, de acuerdo con los lineamientos estatales y federales en materia de protección de datos personales, la Evaluación de Protección de Datos Personales¹⁸ del S-I (adicional a la que condujo el Sistema Nacional de Transparencia) realizada por la SESEA-AGS.

En el Estado de México, la SESEA-EDOMEX desarrolló un API que fuera interoperable con cualquier S-I. Sin embargo, de acuerdo con información recabada para esta investigación, se identificó que algunos órganos internos de control de entes públicos estatales y municipales están realizando pruebas de daño adicionales a las ya realizadas a nivel federal y nacional, con el propósito de discernir entre la instrucción legal de publicar las declaraciones patrimonial y de intereses, y la de mantener bajo resguardo los datos personales dentro de estas declaraciones. Desde el punto de vista de este equipo de investigación esta tarea no solo es redundante, sino que podría convertirse en una táctica dilatoria para el cumplimiento pleno de la obligación de Ley¹⁹.

La SESEA de Jalisco propuso resguardar los datos tomando en consideración lo establecido por el Sistema Nacional de Transparencia y el CC-SNA al publicar los formatos oficiales de declaraciones patrimonial y de intereses. De acuerdo con sus especificaciones técnicas, el sistema de declaraciones garantiza que la información personal que los entes públicos envíen cuenten con la seguridad necesaria. Los datos entregados por las y los declarantes no pueden ser entregados a terceros, salvo por orden judicial o requerimientos legales. El tratamiento de datos realizado no requiere la autorización expresa, y en caso de requerirse, se

recabará el consentimiento expreso, que podrá ser revocado mediante solicitud ante la Unidad de Transparencia.

Entender que el S-I tiene diferentes usuarios

La SESEA-AGS hace especial referencia al trabajo de asegurar que los diferentes perfiles que utilizarán el S-I cuenten con los elementos necesarios en términos técnicos, de desarrollo y también de marco jurídico para el resguardo de los datos personales sensibles (en el marco de la ley). A partir de esto, desarrolló funcionalidades especiales para cada perfil de usuario (declarante, administrador del sistema, órgano interno de control o ciudadanía)²⁰.

Pruebas de interoperabilidad con datos sintéticos y reales

La interoperabilidad entre los sistemas de declaración y las plataformas digitales nacional y estatales es, tal vez, uno de los mayores retos en el ánimo de cumplir con la obligación de ley de presentar y publicar estas declaraciones. La SESNA, a través de la PDN, solicita a los sujetos obligados que se realicen casi 100 pruebas de interoperabilidad mediante dos formatos de datos: sintéticos y reales. El punto de inflexión para diversos entes públicos que desarrollaron su propio sistema de declaraciones es éste: que su desarrollo pase las pruebas de interoperabilidad de la SESNA-PDN. SESEA-AGS y SESEA-JAL fueron los primeros dos entes públicos que lograron completar las pruebas en su totalidad y conectarse a la PDN. A la fecha, hay 12 secretarías ejecutivas o técnicas conectadas a la PDN.²¹

Poniendo énfasis en la solución tecnológica para el resto de las sujetos obligados del estado

Una vez que las SESEAs desarrollaron una solución tecnológica (S-I) para que sus servidores públicos presentaran y publicaran su declaración patrimonial y de intereses, y de que esta solución fuera interoperable con la PDN conforme marca la ley, se inició una nueva etapa. Los diagnósticos realizados por las SESEAs para saber con qué recursos contaban diferentes entes públicos estatales para desarrollar un S-I propio, ilustraban la posibilidad de potenciar el valor público de sus S-I al transferirlos a otros entes públicos que no contaban con suficientes recursos técnicos, tecnológicos o presupuestales.

La SESEA-AGS y la SESEA-JAL desarrollaron estrategias para contribuir a que los entes públicos de su estado, o incluso de otros estados, pudieran tener un S-I interoperable con la PDE y la PDN. La SESEA-AGS optó por una estrategia en la que pone el S-I a disposición de cualquier ente público (incluso entes públicos fuera del estado) mediante un licenciamiento de uso gratuito. La SESEA-JAL

optó por colocar su software en el Mercado Digital Anticorrupción (MDA) implementado por la SESNA para que cualquier ente público que requiera un S-I interoperable con la PDN pueda tener acceso. (FIGURA 4)

El MDA es un esfuerzo de la SESNA por generar plataformas que faciliten el intercambio de tecnología anticorrupción para el cumplimiento de obligaciones asociadas a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y sus sistemas de información. Los principios en los que se basa el MDA son en los de software abierto y la oportunidad de formar una comunidad de TIC que desarrolle e implemente tecnología. Hoy, además de los S-I desarrollados por diferentes SESEAs (incluido el S-I desarrollado por la propia SESNA), se pueden encontrar softwares correspondientes al resto de sistemas, APIs e incluso la documentación de tales desarrollos que deben estar disponibles en PDEs y PDN (ver nota 6).

Figura 4. Diferentes estrategias para que los entes públicos del estado, y otros estados, cuenten con S-I interoperable con la PDN

A partir del diagnóstico sobre los recursos tecnológicos, humanos y presupuestales con los que contaban los entes públicos en sus respectivos estados, las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción de Aguascalientes, Estado de México y Jalisco plantearon estrategias y rutas prácticas que abonan a que los sujetos obligados, los órganos internos de control de los entes públicos y las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción cumplan en tiempo y forma con la ley.

	Aguascalientes	Estado de México	Jalisco
Herramientas (medios) con las que contaban para contribuir a una solución para otrxs	Módulo de declaraciones (S-I) API para interoperabilidad con PDN API para interoperabilidad con PDE Desarrollo de PDE	API para interoperabilidad con PDE API para interoperabilidad con PDN	Módulo de declaraciones (S-1)
Rutas o estrategias para que otros entes públicos usen sus herramientas	Licenciamiento de uso gratuito del S-I y PDE (transferencias de código) Aceptar (temporalmente) declaraciones de servidores públicos de otros entes públicos	Disponibilidad del código de API (via github)	Colocación del S-I en el Mercado Digital Anticorrupción de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

Elaborado por Transparencia Mexicana y México Evalúa para el Proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción”. Abril de 2022

El licenciamiento de uso gratuito de SESEA-AGS frente al código abierto de SESEA-JAL

Los mecanismos de transferencia de soluciones tecnológicas por parte de SESEA-AGS y SESEA-JAL son contrastantes. A pesar de que en ambas SESEAs implementaron estrategias para el apoyo técnico a los entes públicos que solicitaran un S-I interoperable con la PDN y PDE, la estrategia de transferencia tecnológica tuvo implicaciones diferentes para los equipos técnicos de las SESEAs.

SESEA-JAL optó por incluir su S-I dentro del mercado digital anticorrupción. Esto implica que, al tener en un solo sitio web toda la información para poder obtenerlo y descargar directamente el código (sin necesidad de intermediarios), la carga de trabajo

para el equipo técnico de la SESEA-JAL es menor. Además, al ser una experiencia de código abierto, (que permite obtener software de manera gratuita y descargarlo) abre la posibilidad de crear una comunidad técnica que ayude a que el software evolucione, mediante la incorporación de soluciones tecnológicas que incrementen la utilidad del S-I.²² La estrategia seguida también atendió las condiciones establecidas por la ley en Jalisco, que no definen la obligación de crear una PDE ni de facilitar recursos para que los entes públicos estatales puedan interoperar con la PDN.

En cambio, SESEA-AGS optó por trabajar con un mecanismo de licenciamiento de uso gratuito del software. Si cualquier ente público desea obtener el S-I, entabla un acuerdo formal con la SESEA-AGS y ésta “presta” el software de manera gratuita por tres años, con la posibilidad de renovar el acuerdo²³. Desde la perspectiva de las personas de la SESEA-AGS que participaron brindando información para esta investigación, ésta es la mejor forma de reducir el riesgo de que se generen múltiples

sistemas. Es decir, ante la posibilidad de que se generen nuevos sistemas tecnológicos que impliquen problemas en la estandarización de datos o información, optaron por un mecanismo en el que la secretaría ejecutiva tiene mayor control, aunque esto supone una carga administrativa y una responsabilidad mayor para sus equipos técnicos.

Condiciones de replicabilidad del S-I

La estrategia adoptada por las SESEAs para desarrollar, o adaptar, un S-I interoperable con la PDN está condicionada, principalmente, por tres elementos:

1. Las disposiciones de ley. Si bien los Sistemas Estatales Anticorrupción, y la legislación que de ellos derivan, toman como base las disposiciones del Sistema Nacional Anticorrupción, algunos Congresos estatales redujeron o ampliaron obligaciones para las SESEAs.
2. Ajustarse a los formatos de declaraciones patrimoniales y de intereses emitidos por el CC-SNA. De acuerdo con la LGSNA, los formatos de declaraciones aprobados a nivel federal son los formatos que serán utilizados por todos los entes públicos del país. Estos formatos ya fueron revisados por el Sistema Nacional de Transparencia y describen explícitamente los campos que son públicos respecto de aquellos que proveen información que debe ser resguardada por la entidad. Es decir, deben ser conservados de manera íntegra.
3. Revisar y entender el estándar de datos derivado de los formatos para reducir el costo de hacer el sistema interoperable con la Plataforma Digital Nacional. Por obligación de ley, la información del S-I no puede vivir aislada o solo bajo resguardo del órgano interno de control del ente público, sino que debe abrirse
4. Hacer un diagnóstico inicial sobre los recursos humanos, tecnológicos y presupuestales con los que cuenta el ente público. El diagnóstico es central para poder desarrollar una solución apropiada para el ente público (por ejemplo, considerar el número de servidores públicos que deben declarar), que se adecue al presupuesto y considere los recursos que se requieren para mantener al sistema actualizado.
5. Conocer al ecosistema de actores, sobre todo entes públicos estatales, para identificar estrategias de coordinación o cooperación que permitan reducir o distribuir los costos de desarrollar nuevos sistemas de información.

para ampliar su utilidad social. Para lograrlo, es necesario que el S-I interopere con la PDE del estado en cuestión y con la PDN (según lo determine la ley).

Si bien las experiencias de las SESEA-AGS, SESEA-EDOMEX y SESEA-JAL son exitosas en el desarrollo de tecnología confiables, oportunas, eficaces y de bajo costo para la administración pública, en opinión de este equipo de investigación, el aprendizaje o práctica que hay que replicar es la de la de la estrategia de cooperación para el desarrollo e implementación de tecnologías.

Es decir, es preferible que los entes públicos tomen el S-I con su API desarrollada por alguna de las tres SESEAs y enfoquen su esfuerzo en desarrollar soluciones tecnológicas para otros problemas públicos, temas o cumplimiento de otras obligaciones de ley que, hasta el momento, no se

han resuelto. En la sección “Recursos mínimos en materia de declaraciones patrimoniales y de intereses en México” de este documento, se pueden encontrar los requisitos técnicos para instalar un S-I y su respectiva API para interoperar con la PDN desarrollados por la SESEA-AGS, SESEA-EDOMEX y SESEA-JAL, así como su ruta para solicitarlos.

Resultado e impacto: sistemas S-I interoperables con la PDN y en funcionamiento

Con el desarrollo de los sistemas de declaraciones S-I, las API y las Plataformas Digitales Estatales y Nacional, las SESEA-AGS y la SESEA-JAL lograron tener a tiempo y conforme a las disposiciones de ley un sistema para que sus servidores públicos hagan sus declaraciones y cumplan con sus obligaciones. Al mes de abril de 2022, es posible consultar las declaraciones de 21 funcionarios públicos que sirven en la SESEA-AGS y 103 que son parte de la SESEA-JAL en la Plataforma Digital Nacional, conforme lo marca la ley. Como se describe en la siguiente sección, el impacto de SESEA-AGS y SESEA-JAL trasciende pues hoy han permitido que miles de servidores públicos de otros entes públicos puedan presentar y publicar su declaración patrimonial y de intereses.

En el caso de SESEA-EDOMEX, a pesar de contar con una solución tecnológica que permite la interoperabilidad del S-I y la PDE y PDN, no fue posible encontrar disponibles las declaraciones de los servidores públicos de la Secretaría ni en la PDE ni en al PDN. Así, como resultado tienen una de las piezas que permiten cumplir la ley en materia de declaraciones patrimoniales y de intereses, aunque no está siendo utilizada por la misma SESEA, aunque de acuerdo con su sitio web el API ha sido utilizado por diversos municipios. Actualmente, hoy se pueden consultar declaraciones del órgano garante de la información del estado, el Congreso estatal, el Tribunal de Justicia Administrativa, el órgano electoral, el Poder Judicial estatal y también la Universidad Autónoma del Estado de México.

Impacto de los desarrollos tecnológicos de SESEA-AGS y SESEA-JAL

Las rutas implementadas por SESEA-AGS y SESEA-JAL para la apertura o donación del código de los S-I, API y PDE incrementó el impacto y utilidad pública de sus soluciones tecnológicas.

La SESEA-AGS ha hecho convenios de licenciamiento de uso gratuito de su software con otras 11 SESEAs del país. Las SESEAs de Baja California Sur, San Luis Potosí, Quintana Roo, Tabasco y Tlaxcala, ya interoperan y están conectadas a la PDN gracias al software puesto a disposición por SESEA-AGS. Las SESEAs de Baja California, Chihuahua, Yucatán, Nayarit, Hidalgo y Veracruz están en proceso de interconexión con la PDN.

Además, dentro del estado de Aguascalientes, han facilitado que doce entes públicos cuenten con un S-I o puedan interoperar con la PDE y PDN. La Universidad Autónoma de Aguascalientes cuenta con un sistema desarrollado por su propio equipo y consiguió interoperar con la PDE. El Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes y el Tribunal

Electoral del Estado de Aguascalientes operan gracias al licenciamiento provisto por SESEA-AGS. Asimismo, el Congreso del estado, la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes están declarando directamente sobre el S-I administrado por la SESEA-AGS. A nivel municipal, San Francisco de los Romo, Pabellón de Arteaga, San José de Gracia y Aguascalientes están ya también interoperando. La contraloría estatal no está entre los órganos que interoperan con la PDE y la PDN.

El impacto de la SESEA-AGS no se limita a los entes públicos del estado de Aguascalientes, sino que el S-I y su API han sido adoptados por entes públicos de otros estados. En el caso de Quintana Roo, 18 entes públicos del estado del sureste tienen el S-I desarrollado por SESEA-AGS e interoperan con la PDE y PDN. Asimismo, la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del estado de Nuevo León adoptó el sistema de declaraciones.

La disponibilidad del código de la SESEA-JAL en el mercado digital anticorrupción contribuyó también a que otros entes públicos cuenten con un S-I interoperable con la PDN. A la fecha, de acuerdo con el informe de la SESEA-JAL, han recibido la solicitud de 115 entes públicos para contar con el S-I desarrollado por la SESEA-JAL. En caso de que los entes públicos solicitantes completen el proceso de instalación del S-I de la Secretaría, al menos 58 mil 993 servidores y servidoras públicas podrán cumplir con su obligación de presentar y publicar su declaración patrimonial y de intereses.

De acuerdo con la información recopilada para esta investigación, actualmente ya hay 38 entes públicos que utilizan el S-I de la SESEA-JAL para que sus servidores públicos presenten y publiquen sus declaraciones. Sin embargo, por las disposiciones estatales del Sistema Estatal Anticorrupción, no hay incentivos para cumplir con la obligación de interoperar con la PDN. Al no haber un “intermediario” entre la PDN y los entes públicos estatales (el problema que se soluciona con la PDE en otros estados), las PDN y la SESNA tienen un problema que se vuelve exponencial para entablar una relación, dar asistencia técnica, y correr todas las pruebas de interoperabilidad al abordar uno a uno a los entes públicos de Jalisco (y de aquellos estados donde no hay PDE).

En términos de ahorros al erario público, Transparencia Mexicana estima que con las transferencias realizadas por la SESEA-AGS y la apertura del código de SESEA-JAL que hoy utilizan diferentes entes públicos hay ahorros significativos al erario público.

El potencial tecnológico del gobierno²⁴

Durante años hemos desarrollado soluciones tecnológicas para cada obligación del Estado. Con rutas diferentes, estilos diferentes, las SESEAS desarrollaron modelos para que diferentes entes públicos pudieran tener acceso a la tecnología necesaria para cumplir con la obligación de presentar y publicar declaraciones patrimoniales y de interés. Al estandarizarla, se amplía la posibilidad de que el desarrollo tecnológico, o la compra de tecnología, deje de ser un asunto de “trajes a la medida” en la que, a pesar de tener las mismas obligaciones de ley o los mismos estándares de información, cada ente público invierte por su lado en tecnología que, en el mejor de los casos se utiliza y en el peor de los casos, se vuelve obsoleta ante la falta de equipos o recursos para mantenerla actualizada.

La experiencia de desarrollo tecnológico de SESEA-AGS, SESEA-EDOMEX y SESEA-JAL dan cuenta de las posibilidades de coordinación, cooperación y ahorro presupuestal en el desarrollo tecnológico de sistemas y plataformas para el servicio público mexicano. México puede tener tecnología confiable, apta, oportuna, a bajo costo y de punta con esquemas que favorezcan la cooperación y no la individualización de un problema.

Cuando de sistemas de información se trata, México ha buscado estandarizar disposiciones, lineamientos y formatos para presentar y publicar datos. La posibilidad de replicar la práctica (transferencia de software) puede solucionar desde las disposiciones enmarcadas por el Artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, hasta las disposiciones específicas para

Congresos y Municipios. El universo de sistemas que pueden estandarizarse en el servicio público es amplio.

Esto, además, implicaría que no solo las personas van a tener una experiencia de usuario satisfactoria y similar sin importar de qué estado sean, sino que la tecnología puede disminuir el costo de la inversión pública y también a que pueden formarse comunidades de desarrollo dentro de las instituciones del Estado. Las comunidades de desarrollo no solo pueden nacer de iniciativas privadas, sino que pueden formarse también en el sector público para mantener la tecnología viva, actualizada y buscando soluciones de mejora que se construyan sobre el mismo código en lugar de tener soluciones tecnológicas aisladas.

El impacto en el erario público sería determinante. En lugar de hacer trajes a la medida, estaríamos haciendo inversiones con impacto para los diversos entes públicos que utilicen los mismos sistemas de información, plataformas o desarrollos. El país tiene aquí los primeros esfuerzos que permiten la cooperación y coordinación en materia de desarrollo de soluciones tecnológicas, en lugar de optar por que cada uno resuelva su problema. Pasaremos de un país que aísla a los entes públicos a uno en el que hacer un desarrollo tecnológico signifique hacerlo **“por mí y por todos mis compañeros”**.

ANEXOS

Anexo 1: Abreviaturas

API	Interfaz de programación de aplicaciones
CC	Comité Coordinador
DOF	Diario Oficial de la Federación
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
MDA	Mercado Digital Anticorrupción
ME	México Evalúa
PDE	Plataforma Digital Estatal
PDN	Plataforma Digital Nacional
S-I	Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal
SESEA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción
SESEA-AGS	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del estado de Aguascalientes
SESEA-EDOMEX	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México
SESEA-JAL	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del estado de Jalisco
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
TMX	Transparencia Mexicana

Anexo 2: características de los S-I y las características de la PDE para el caso de Aguascalientes y el EdoMex.

Los elementos técnicos para superar el reto 1: desarrollo de un S-I

A pesar de que los formatos de declaraciones patrimoniales y de intereses están estandarizados y, de acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción deberán ser los mismos para todo el país, las vías para desarrollar sistemas de captura y las respectivas APIs, son diversas. Se presentan los casos de Aguascalientes, Estado de México y Jalisco, como una muestra de las diversas posibilidades técnicas de desarrollo que, a su vez, tienen un impacto en sus posibilidades de uso.

	Aguascalientes	Estado de México	Jalisco
Tipo de soluciones tecnológicas desarrolladas e implementadas	Desarrollo módulo de captura del S-I Funcionalidades del sistema para el OIC Vista pública del S-I en la PDE API-interoperabilidadPDN API-interoperabilidadPDE	API-interoperabilidadPDN API-interoperabilidadPDE	Desarrollo módulo de captura Funcionalidades del sistema para el OIC API-interoperabilidadPDN
Características técnicas	Servidor con 32 GB de RAM, Servidor Tomcat 8 con Java 1.8, Cualquier sistema operativo, Servicio FTP habilitado y Conectividad a Internet.	Disponibles en https://gitlab.com/plataformadigitalestataledomex/api_docs_pde/-/blob/master/contratoServiciosWebPDE.pdf	Sistema Operativo: versiones basadas en Linux kernel 2.6. Ubuntu 16., RHEL7, CentOS, o Windows Server 2016 y superior CPU: dos núcleos 2.5Ghz Servidor con 4GB de Memoria RAM 500 GB Disco duro
Costo estimado de las soluciones	1,000,000 incluyendo servidor y sistemas o desarrollos		
Capacidad de la solución técnica para recibir y almacenar datos de declaraciones	Información de 60,000 declaraciones	NA (pendiente verificación)	Información de 1000 declaraciones (pendiente verificación)

Recursos mínimos en materia de declaraciones patrimoniales y de intereses en México

Normateca mínima

[Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción](#)

[Ley General de Responsabilidades Administrativas](#)

[Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes](#)

[Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México y Municipios](#)

[Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco](#)

[Formatos de declaraciones emitidos por el CC-SNA](#)

Plataformas digitales y herramientas tecnológicas

[Plataforma Digital Nacional](#)

[Plataforma Digital Estatal de Aguascalientes](#)

[Plataforma Digital Estatal del Estado de México](#)

[Sistema de Declaraciones de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco](#)

[Estándar de datos para interoperar con la Plataforma Digital Nacional y otras especificaciones técnicas](#)

Como tener acceso a los sistemas de SESEA-AGS, SESEA-EDOMEX Y SESEA-JAL

[Mercado Digital Anticorrupción](#) para contar con el S-I desarrollado por SESEA-JAL

[GitLabcon API para interoperar con la PDE del Sistema Estatal Estado de México](#)

Para poder obtener el S-I, API o PDE desarrollada por Aguascalientes, puede escribir directamente a la SESEA-AGS o hacerlo vía el Programa de Austeridad Inteligente de Transparencia Mexicana

NOTAS

1. Con fines de la documentación de las experiencias de las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción (SESEA) que construyeron una solución tecnológica propia para que los servidores públicos presentaran y publicaran sus declaraciones patrimoniales y de intereses, se tomaron en consideración las plataformas desarrolladas por la SESEA de Aguascalientes, Estado de México y Jalisco. En el caso de Aguascalientes y Jalisco, prácticamente la totalidad de los servidores públicos que integran a la SESEA han presentado y publicado sus declaraciones patrimoniales y de intereses conforme señala la ley. En el caso del Estado de México, no fue posible encontrar las declaraciones de los servidores públicos que integran la secretaría en las consultas realizadas entre el 10 de Abril 2022 y 22 de abril de 2022. Asimismo, y como se verá en la sección “Poniendo énfasis en el desarrollo tecnológico” en las entrevistas fue comentado que en el caso del Estado de México, los órganos internos de control de los entes públicos estatales determinaron qué campos del formato emitido por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción se consideran que pueden ser consultados por la ciudadanía en general y cuáles se considerarán reservados. Las organizaciones a cargo del proyecto “Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción” hacen un análisis únicamente de las soluciones y rutas encaminadas a contar con sistemas de información y tecnología dentro de las SESEAs, no se hace una evaluación sobre el cumplimiento o incumplimiento de las leyes asociadas a la materia.

2. En la Plataforma Digital Nacional es posible observar que hay doce Secretarías Ejecutivas de Sistemas Estatales Anticorrupción, además del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI) que interoperan conforme señala la ley: SESEA-Aguascalientes, SESEA-Jalisco, SESEA-Estado de México, SESEA - Guanajuato, SESEA-Zacatecas, SESEA-Tlaxcala, SESEA-Quintana Roo, SESEA-Tabasco, SESEA-San Luis Potosí, SESEA-Baja California Sur, SESEA-Chihuahua, SESEA-Chiapas. En este trabajo se abordan los trabajos de la SESEA-Aguascalientes, SESEA-Jalisco y SESEA-Estado de México por ser las primeras Secretarías en interoperar con la PDN y porque se describen en el documento inicial de 41 “buenas prácticas” compartido por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) a los investigadores. Las y los investigadores de este trabajo identifican el trabajo de otras SESEAs en materia de cumplimiento de presentación y publicación de declaraciones patrimoniales y de intereses de todo servidor público en el país, así como de la SESNA para realizar todas las pruebas técnicas para que las SESEAS puedan interoperar, pero no se profundiza en ello.

3. En algunos estados del país, se les otorga el nombre de Secretarías Ejecutivas y en otros de Secretarías Técnicas.

4. Artículo 32 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

5. Tercero transitorio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y Artículo 26 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

6. Por Ley, la Plataforma Digital Nacional y las Plataformas Digitales Estatales integran la información de seis sistemas: (S-I) sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, (S-II) Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, (S-III) sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados, (S-IV) Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional Anticorrupción y Sistema Nacional de Fiscalización, (S-V) Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción y (S-VI) Sistema de información pública de contrataciones.

7. Éste es un dato conservador en términos del número de entes públicos que requieren un S-I pues solo se consideran los 131 municipios del país que tienen más de 100 mil habitantes y que se estima cuentan con los recursos humanos, tecnológicos y presupuestales para el desarrollo de tecnologías de la información. Si se considera al total de municipios de acuerdo con el Censo del INEGI de 2020, el universo de entes públicos que tienen el mismo problema podría crecer hasta 2802.

8. Salvo excepciones, de acuerdo con el Artículo 34 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que señala que en caso de que los municipios no cuenten con las tecnologías de la información y comunicación necesarias para cumplir con tener medios electrónicos para la presentación de declaraciones, éstas pueden hacerse en formatos impresos y es responsabilidad del órgano interno de control y las Secretarías verificar que las declaraciones sean digitalizadas e incluyan la información en el S-I.

9. Destaca que el DOF en el que se publican los campos de información que componen la declaración patrimonial y de intereses se establece que la declaración puede firmarse o bien con un mecanismo digital o bien con firma autógrafa. En el caso de los sistemas de SESEA-AGS y SESEA-JAL abordados en este documento, el cierre de declaraciones se realiza de manera digital y con sistemas de encriptado y seguridad adicional en beneficio del resguardo del declarante y también de la integridad del sistema, además de que permite imprimir una versión de la declaración. En el Mercado Digital Anticorrupción, que se aborda en siguientes secciones, se encuentra disponible el sistema desarrollado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Chiapas, que destaca en su descripción la posibilidad de que las y los declarantes cierren la declaración con firma autógrafa, además de ser un sistema que, de acuerdo con la descripción “es una aplicación desarrollada para ser utilizada en localidades que no cuentan con acceso a internet.”

<https://mda.plataformadigitalnacional.org/>

10. En diversos casos, como en algunos municipios de Quintana Roo, los órganos internos de control no tenían presupuesto asignado para tener un desarrollo propio para recibir las declaraciones de sus funcionarios públicos, ni siquiera tenían presupuesto para la compra de un servidor donde pudiera alojarse el nuevo sistema de declaraciones.

11. Destacan también el trabajo activo de la SESNA (con ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo) y la SESEA-Chiapas que también pusieron a disposición de todos los entes públicos un sistema de declaraciones patrimoniales y de intereses.

12. La PDE es un facilitador de gestión de información para la PDN, además de facilitar y disminuir la carga técnica del equipo de la PDN para verificar y correr todas las pruebas de interoperabilidad de los entes públicos que buscan interconectarse con la plataforma. En los estados donde hay PDE, los entes públicos primero interoperan con la PDE, que concentra la información y datos de todo ente público con un S-I, y posteriormente interopera con la PDN para que los datos a nivel nacional sean consultables en una sola plataforma. Sin embargo, no en todos los estados hay PDE por disposición de ley, como es el caso de Jalisco. Esto supone que SESEA- Jalisco tiene menos responsabilidades en términos de garantizar que los S-I de los entes públicos interoperen con la PDN, tengan un S-I o cumplan con los estándares mínimos de información sobre la declaración patrimonial y de intereses.

13. El formato oficial de declaraciones patrimoniales y de intereses desarrollado por el CC-SNA con la revisión por parte del Sistema Nacional de Transparencia en términos de verificar el cuidado máximo de tratamiento de datos personales sensibles fue publicado el 23 de septiembre de 2019 y puede ser consultado [aquí](#).

14. La PDN establece una serie de pruebas para verificar que el estándar de datos del S-I es interoperable con la PDN. Estas pruebas se realizan en dos modalidades: con datos reales y con datos sintéticos. En total, se hacen alrededor de 100 pruebas de manera iterada. Es decir, un ente público puede enviar a la PDN su S-I y respectiva API para que sea evaluada; posteriormente, la PDN devuelve comentarios en caso de que la evaluación no haya sido positiva. Este procedimiento se corre el número de veces que sea necesario hasta que el 100% de las pruebas (primero con datos sintéticos y posteriormente con datos reales) estén completas. Existen casos, como el de la Ciudad de México, en los que el ente público lleva ya más de un año en pruebas y persisten algunos errores que impiden todavía la interoperabilidad entre el S-I en donde declaran todos los funcionarios públicos de la Ciudad de México (incluyendo a quienes son servidores públicos de las alcaldías) y la PDN, por lo que sus declaraciones patrimoniales y de intereses no son consultables desde la plataforma. El caso de la Ciudad de México destaca, además por dos razones: (1) porque el ente público inicia (a través de la Agencia Digital de Innovación Pública-ADIP) el desarrollo de sistemas, APIs y pruebas de interoperabilidad antes de que el Congreso del estado legislara sobre el Sistema Estatal Anti-corrupción de la Ciudad de México y se conformaran los respectivos órganos (SESEA y CPC). El inicio de trabajos de la ADIP-CDMX se da desde finales de 2018, cuando se emitió la primera versión de formatos de declaraciones patrimoniales y de intereses, mientras que la Ley del SEA-CDMX se publica en la gaceta de la Ciudad en febrero de 2020; (2) la primera versión del sistema de la ADIP-CDMX fue transferida a la SESEA-JAL en 2019, de acuerdo con información recuperada por las y los investigadores de este trabajo, la SESEA-JAL utilizó los aprendizajes, la tecnología sobre la que se desarrolló el sistema, así como una primera versión del sistema como la base para el desarrollo de su propio sistema.

15. El primer plazo para el cumplimiento de presentar y publicar las declaraciones patrimoniales estaba pensado para el 1 de diciembre de 2018. El cambio de formatos que fueron finalmente publicados en septiembre de 2019 supuso un movimiento en la fecha final para presentar y publicar declaraciones, dispuesta ahora para mayo de 2020. Considerando que los lineamientos que rigen a los formatos se publicaron con poco tiempo de preparación de los entes públicos, el 11 de diciembre de 2019 el CC-SNA emite una comunicación oficial en la que la fecha límite de publicación de formatos se aplaza. En 2020, ya con la pandemia en puerta (En México el primer caso fue detectado el 28 de febrero de 2020), la Secretaría de la Función Pública emitió una comunicación oficial en la que se declara el aplazamiento de la fecha final para presentar declaraciones patrimoniales y de intereses y se mueve a septiembre del mismo año. Debido a que la fecha se aproximaba, todavía hubo nuevos cambios y la Secretaría de la Función Pública anunció que la nueva fecha para presentar declaraciones sería el 31 de diciembre de 2020. Finalmente, de nuevo, ante la falta de aseguramiento de tecnología para presentar declaraciones y todavía con la pandemia en puerta, la Secretaría de la Función Pública emitió una última comunicación oficial en la que se determina que la fecha final para que los servidores públicos federales presenten y publiquen su declaración patrimonial y de intereses es mayo de 2021, mientras que para los servidores públicos de los estados la fecha límite sería en junio del mismo año.

16. Entre las preocupaciones de quienes habían manejado algún S-I con anterioridad estaba la conservación de los datos históricos de las declaraciones de quienes ya habían presentado información. Sin embargo, la ley contempla que el S-I descrito en la LGSNA y la LGRA es un sistema base 0. Esto implica que incluso servidores públicos que ya habían declarado en años anteriores (aunque en otros formatos) tenían que presentar su declaración de nuevo, siendo la declaración de modificación (y no la declaración inicial que completan los servidores públicos cuando toman por primera vez el cargo), su entrada al sistema de información.

17. El API desarrollada por la SESEA-EDOMEX puede ser descargada desde github y también desde el Mercado Digital Anticorrupción establecido por la SESNA para facilitar el intercambio de soluciones tecnológicas.

18. La Evaluación emitida por el Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes establece, entre otras cosas, el 1. nombre del sistema informático, 2. objetivo que persigue la puesta en operación, 3. el fundamento legal del sistema que implica un tratamiento de datos personales, 4. las categorías de titulares de los datos personales, 5. los datos personales que serán sujetos a tratamiento distinguiendo datos sensibles, 6. las finalidades del tratamiento intensivo de datos personales, 7. los procesos, fases o actividades operativas de la Plataforma informática que involucren el tratamiento de datos personales así como su descripción, 8. forma en la que se recabarán los datos personales o las fuentes de las cuales provienen, 9. la transferencia de datos personales que, en su caso, pretendan efectuarse con la puesta en operación de la plataforma, 10. duración de la plataforma informática la tecnología que se utilizará para efectuar el tratamiento de datos personales, 11. las medidas de seguridad de carácter administrativo, físico, tecnológicas, 12. el nombre y cargo de los servidores públicos que cuentan con la facilidad expresa para decidir, aprobar o autorizar la operación de la plataforma, 13. justificación de la necesidad de implementar la plataforma, 14. la representación del ciclo de vida de los datos personales a tratar, 15. identificación, análisis y gestión de los riesgos para la protección de datos personales, 16. análisis de cumplimiento normativo y 17. opinión técnica del oficial de protección de datos personales.

19. La estrategia seguida en algunos órganos del Estado de México ha traído como consecuencia que los campos de información que tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, como el Sistema Nacional de Transparencia determinaron serían públicos, hayan sufrido modificaciones. Esto supone diferentes estándares de información, el incumplimiento con las disposiciones de la LGSNA, además de una afectación en el derecho a la información de las personas. Es decir, hay un problema potencial de desigualdad entre la información pública disponible por sujeto obligado y entre servidores públicos.

20. De acuerdo con información provista por la SESEA-AGS, se consideran los siguientes perfiles: 1. administrador de la SESEA que corresponde a la SESEA y que se ejerce desde la Secretaría Técnica, 2. "administrador del ente público", que corresponde al órgano interno de control de cada ente público que no cuenta con un subsistema o S-I (estos suministran datos directamente al S-I habilitado por la SESEA-AGS; 3. "declarante" que refiere a los servidores públicos que deben presentar su declaración patrimonial y de intereses; 4. "ciudadano" que corresponde a cualquier persona que acceda al S-I para obtener información sobre los servidores públicos.

21. La presentación de la PDN así como de los S-I interoperables con la PDN de SESEA-AGS y SESEA-JAL ocurrió el 16 de junio de 2021. El evento puede consultarse en <https://www.youtube.com/watch?v=Ys04LZ60q7Q&t=1563s>

22. Por el diseño del sistema, basado en un solo estándar de información, es posible que las mejoras en el sistema se concentren o bien en las visualizaciones o facilitaciones de consultas de datos para la ciudadanía, o bien en la mejora de los análisis que pueda hacerse de manera automática con el fin de facilitar el trabajo de las contralorías de los entes públicos.

23. Transparencia Mexicana, dentro de su Programa de Austeridad Inteligente, facilitó el intercambio de tecnología de entre secretarías ejecutivas y sujetos obligados. En el caso de la plataforma desarrollada por la SESEA-AGS, esto permitió que 19 sujetos obligados contaran con una plataforma sin afectación al presupuesto o al contribuyente.

24. Existen tres principales problemas en el área de TICs. (1) El desarrollo de software y tecnologías se presentan desde el gobierno a la opinión pública y en el mercado como “trajes a la medida” y no como bienes estandarizados. Cada sistema de información es tratado como si fuera único; existen más de una solución de desarrollo a pesar de que las instituciones requieran las mismas funcionalidades en sus sistemas –y la conversación sobre compras consolidadas de software están fuera del radar en la mayoría de los casos–. (2) Dado que cada sistema se trata como “único”, es difícil hacer un estudio de mercado que permita generar conocimiento sobre cuánto debería costar el software y la tecnología. En una misma licitación la variación de costos es amplia. (3) Además, existe un problema de interoperabilidad entre sistemas.