

PROGRAMAS ESTATALES PARA EL DESARROLLO



POLÍTICA ESTATAL

Anticorrupción del Estado de Jalisco (PEAJAL) 2021



Fiscalía Especializada
en Combate a la Corrupción





Política Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco (PEAJAL)

Programa Estatal para el Desarrollo
Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco
(SEAJAL)

Fecha de publicación: 6 de julio de 2021

A partir del año 2018, se inició la elaboración de diversos instrumentos de planeación por parte de las Dependencias del Gobierno del Estado de Jalisco, con el propósito de abordar problemáticas clave para fortalecer la planeación institucional, cada uno con un enfoque y tema específico. La Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana acompañó metodológicamente este proceso y se dio a la tarea de recopilar estos documentos para crear la colección denominada Programas Estatales para el Desarrollo. Aunque el Plan Estatal sirve como eje rector de estos instrumentos, cada uno tiene su propia identidad, ampliando el abanico de cobertura y abordando cada problemática de manera más profunda y especializada.

Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL)

Avenida de los Arcos 767, Jardines del Bosque,
44520 Guadalajara, Jalisco., México.

Citación sugerida: Política Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco (PEAJAL). Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL) (2021). Programa Estatal para el Desarrollo. México: Gobierno de Jalisco.

Disponible en:

<http://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca>

Colección: Planes



SEAJAL
Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco



Política Estatal
Anticorrupción
de Jalisco

Octubre de 2020

Directorio 2019-2020



Fiscalía Especializada
en Combate a la Corrupción



Contraloría
del Estado
GOBIERNO DE JALISCO



Lucía Almaraz Cazarez Presidenta del Comité Coordinador en representación del Comité de Participación Social

Jorge Alejandro Ortiz Ramírez Auditor Superior del Estado de Jalisco

Gerardo Ignacio de la Cruz Tovar Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción

María Teresa Brito Serrano Contralora del Estado del Gobierno de Jalisco

Ricardo Suro Esteves Presidente del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco

Cynthia Patricia Cantero Pacheco Presidenta del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco

José Ramón Jiménez Gutiérrez Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco

Haimé Figueroa Neri
Secretaría del Comité Coordinador y Secretaria Técnica
de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

Aprobación: 26 de octubre de 2020

Publicación en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco: 6 de julio de 2021

ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE JALISCO APRUEBA LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE JALISCO

Que en su Cuarta Sesión Ordinaria de 2020, celebrada el 26 de octubre de 2020, el **Comité Coordinador** del **Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL)** ha tenido a bien aprobar la **Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL)** de conformidad con lo establecido por los artículos 15, fracción III y 107 Ter de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y los artículos 2, fracción IV; 5, numerales 1, 2 y 3; 7, numeral 1; 8, numeral 1, fracciones III, IV y V de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, con base en los siguientes

ANTECEDENTES

Que con fundamento en el artículo 31, numeral 1, fracciones I y II de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, la **Comisión Ejecutiva** de la **Secretaría Ejecutiva del SEAJAL (SESAJ)**, en su Quinta Sesión Ordinaria, celebrada el 6 de octubre de 2020, tuvo a bien aprobar por unanimidad la propuesta de **PEAJAL** sometida a su consideración por la Secretaría Técnica de la **Secretaría Ejecutiva del SEAJAL**;

Que la propuesta de **PEAJAL** aprobada por la **Comisión Ejecutiva** de la **SESAJ** ha sido fortalecida con las aportaciones de quienes integran el **Comité Coordinador** del **SEAJAL**;

Que la propuesta de la **PEAJAL** se encuentra alineada con la **Política Nacional Anticorrupción (PNA)**, aprobada por el **Comité Coordinador** del **Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)** el 29 de enero de 2020 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2020.

Que por votación unánime de la Presidenta, **Lucía Almaraz Cazarez**; **Jorge Alejandro Ortiz Ramírez**, Auditor Superior del Estado de Jalisco; **Gerardo Ignacio de la Cruz Tovar**, Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción; **María Teresa Brito Serrano**, Contralora del Estado; **Ricardo Suro Esteves**, Presidente del Consejo de la Judicatura; **Cynthia Patricia Cantero Pacheco**, Presidenta del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco y **José Ramón Jiménez Gutiérrez**, Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa, todas y todos integrantes del **Comité Coordinador** del **SEAJAL** tuvieron a bien emitir el siguiente

ACUERDO

A.CC.2020.12. Se aprueba la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco, que presenta la Presidenta del Comité Coordinador, y se instruye a la Secretaría Técnica para que lo envíe por el medio adecuado a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción para la correspondiente valoración técnica, de la que pudieran derivarse recomendaciones u observaciones, atendiendo a los criterios para la valoración técnica de las políticas públicas estatales anticorrupción emitidos por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Guadalajara, Jalisco, a 26 de octubre de 2020.- La Secretaría Técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, **Haimé Figueroa Neri**.- Rúbrica.

De acuerdo con el artículo 5, numeral 2 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del SEAJAL deberán ser implementadas por todos los entes públicos.

En https://seajal.org/politica_estatal/documentos/ puede consultarse la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco en su versión íntegra y los documentos anexos. La **PEAJAL** obtuvo 97 de 100 puntos posibles en la valoración técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, por lo cual no fue necesario hacer modificaciones. El informe de la **SESNA**, presentado en la Primera Sesión Ordinaria de 2021 del Comité Coordinador del **SNA**, también está disponible en la citada dirección electrónica.

RESUMEN EJECUTIVO

Presentación diagnóstica

La corrupción es un fenómeno social complejo, incluso normalizado, en el cual existen condiciones sistemáticas de apropiación ilegítima del espacio público para propósitos privados. Es un problema público propiciado históricamente por la incapacidad del Gobierno, la Sociedad Civil e Iniciativa Privada para controlarlo.

Los efectos que tiene la corrupción se pueden observar al menos en tres grandes ámbitos: las prácticas asociadas con la corrupción y la falta de ética e integridad en el sector público; el uso ineficiente de recursos públicos y la relación Gobierno-sociedad. Esto, en su conjunto, vulnera el Estado de Derecho.

La **PEAJAL** es un plan, diseñado a partir de un diagnóstico y prioridades compartidas para prevenir, detectar y sancionar la corrupción en la entidad y hacer frente a este problema mediante un esfuerzo conjunto, coordinado desde las instituciones del Estado con la Sociedad Civil y la Iniciativa Privada.

Si bien es una política pública diseñada por las instancias del **SEAJAL** y la **SESAJ**, estructurada en armonía con la **PNA** y sus prioridades, la **PEAJAL** incorpora las valiosas aportaciones de espe-

cialistas de nivel nacional e internacional, así como de servidoras y servidores públicos, quienes colaboraron a través del Taller de Inteligencia Colectiva y del Consejo Consultivo, a la par de las opiniones de miles de personas de la sociedad civil que desde 2019 participaron en las diferentes etapas de su elaboración.

Durante 2020, mediante una Consulta Electrónica Ciudadana, el Comité Coordinador con apoyo de la **SESAJ** consideró la opinión de mil 794 mujeres y mil 769 hombres de 114 de los 125 municipios de Jalisco sobre las principales acciones para controlar la corrupción y los principales problemas en su comunidad sobre la materia.

Con los insumos generados, la **SESAJ** realizó un riguroso proceso de análisis de estudios, investigaciones, así como de sistematización, procesamiento y uso de evidencia que permitiera reforzar las opiniones y propuestas recopiladas durante la consulta.

Entre las 193 fuentes destacan artículos especializados sobre el problema y sus posibles alternativas de solución asociadas al fenómeno de la corrupción; documentos normativos, evaluaciones de expertos, estudios nacionales e internacionales, así como informes sobre los avances y retrocesos en el tema, además de censos y encuestas con datos para medir el fenómeno.

Principios, ejes y objetivos

La PEAJAL es la primera política pública en México que tiene la perspectiva de género como uno de sus principios transversales, el cual se suma a la procuración de los derechos humanos, la coordinación institucional, el Gobierno Abierto y la participación social, así como el desarrollo de inteligencia y el aprovechamiento tecnológico.

Como plan, esta política tiene por objetivos promover la integridad y ética pública, impulsar la participación pública, disminuir la arbitrariedad en la gestión pública y combatir la impunidad, los cuales buscan alcanzarse por medio de 225 acciones anticorrupción sugeridas que atienden a prioridades locales definidas y que implementarán de manera paulatina por todos los entes públicos de Jalisco, tanto estatales como municipales.

EJE 1: PROMOVER LA INTEGRIDAD Y ÉTICA PÚBLICA (COMPORTAMIENTOS)

OBJETIVO GENERAL 1: Promover la adopción y aplicación de valores cívicos, de principios, políticas y programas de integridad en las instituciones públicas, privadas y los ciudadanos en su entorno privado.

Prioridades: 10
Acciones sugeridas: 39

Objetivo específico 1.1

Fortalecer el servicio público mediante el desarrollo de políticas de recursos humanos, servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad, enfocados en la profesionalización y que estos funcionen bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética pública e integridad.

Objetivo específico 1.2

Impulsar la adopción de valores prácticos y la formación cívica en la sociedad mediante la colaboración con el sistema de Educación, que propicien la socialización y corresponsabilidad en materia de integridad para el control de la corrupción.

Objetivo específico 1.3

Promover la adopción y aplicación de principios, políticas, programas de integridad y prácticas anticorrupción en el sector privado.

EJE 2: IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA (INTERACCIONES)

OBJETIVO GENERAL 2: Mejorar los mecanismos de involucramiento, interacción, colaboración y vigilancia entre los entes públicos y distintos sectores de la sociedad que mitiguen áreas de riesgo que propician la corrupción.

Prioridades: 8
Acciones sugeridas: 36

Objetivo específico 2.1

Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de Gobierno.

Objetivo específico 2.2

Impulsar la coordinación interinstitucional a través del desarrollo de esquemas e instrumentos que garanticen la participación ciudadana y el intercambio de experiencias en el control de la corrupción.

Objetivo específico 2.3

Promover la coordinación y colaboración con el Poder Legislativo en materia de adecuaciones a la legislación y prácticas de Parlamento Abierto para el control de la corrupción.

EJE 3: DISMINUIR LA ARBITRARIEDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA (TOMA DE DECISIONES)

OBJETIVO GENERAL 3: Controlar los amplios márgenes de discrecionalidad en las decisiones de los funcionarios públicos derivadas de sus atribuciones legales y de los puntos de contacto con los particulares.

Prioridades: 15
Acciones sugeridas: 83

Objetivo específico 3.1

Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, las prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, esquemas de competencia en las adquisiciones públicas, el control interno y la rendición de cuentas oportuna a escala estatal.

Objetivo específico 3.2

Promover la implementación de esquemas de mejora en la información, evaluación, acceso, realización y entrega de trámites, programas y servicios públicos que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el Gobierno.

EJE 4: COMBATIR LA IMPUNIDAD (ESTADO DE DERECHO)

OBJETIVO GENERAL 4: Mejorar las capacidades institucionales del Gobierno para la mejora de los procesos de denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Prioridades: 12
Acciones sugeridas: 67

Objetivo específico 4.1

Fortalecer los mecanismos de presentación y seguimiento de denuncia, incluyendo la defensa legal y protección a denunciantes, víctimas, testigos y peritos que incentive y favorezca la confianza en los procesos de denuncia.

Objetivo específico 4.2

Promover el desarrollo de protocolos de sistema de inteligencia, la especialización de las capacidades procedimentales en materia penal, administrativa y electoral por hechos de corrupción y la autonomía de los mecanismos de coordinación de las autoridades que integran el sistema de procuración e impartición de justicia en materia de delitos de corrupción.



Implementación

La implementación de la PEAJAL debe desarrollarse con una adecuada planeación dentro del contexto de Jalisco en materia anticorrupción.

Las decisiones respecto a los recursos públicos a asignar para combatir y controlar este fenómeno social deben ser consistentes con las expectativas de resultados.

Para facilitar una mejor priorización, la PEAJAL parte de las prioridades nacionales y determina cuatro ejes estratégicos.

Tras el diagnóstico realizado, se definieron los cuatro objetivos generales y los 10 objetivos específicos para articular las decisiones al logro de un resultado común por medio de las 225 acciones anticorrupción sugeridas.

Las prioridades se clasifican de acuerdo con los plazos en los que podrían ser desarrolladas:

- El corto plazo es considerado como un periodo de tres años o menor.
- Las prioridades de mediano plazo, por su parte, podrían ser concretadas en un periodo de entre tres y seis años.
- Finalmente, dada su complejidad, las prioridades de largo plazo son aquellas para las que se considera que el periodo de implementación excederá los seis años.

Ahora bien, aunque es cierto que se especifican instituciones líderes de implementación de las prioridades, en atención a su naturaleza y a las decisiones tomadas colegiadamente, la implementación debe realizarse por parte de todos los entes públicos de Jalisco, tanto estatales como municipales, como lo establece el artículo 5 en su punto 2 de la LSAEJ, no solo por el Comité Coordinador del SEAJAL, que es la instancia rectora de este Sistema.

Derivado de lo anterior, no es posible un reparto simple entre las y los integrantes del Comité Coordinador y a su vez de estos con los entes públicos de las prioridades definidas y las acciones sugeridas para el ámbito estatal, ya que dos o más integrantes del Comité Coordinador lideran una sola acción e inciden sobre un mismo objetivo.

De igual manera, puede suceder que otros entes públicos, tanto del ámbito estatal como municipal e incluso nacional o federal, puedan tener incidencia en ese objetivo o prioridad nacional.

La misma situación ocurre con las acciones identificadas para el ámbito municipal (Anexo VII).

Para trazar una ruta de implementación factible y realista de la PEAJAL, no hay que perder de vista las 40 prioridades nacionales que agrupan a las 225 acciones anticorrupción sugeridas de ámbito estatal siguiendo al objetivo particular en el que confluyen y al objetivo general que corresponde a cada uno de los cuatro ejes estratégicos.

De esta manera, las prioridades y acciones anticorrupción sugeridas se implementarán por los entes públicos de Jalisco y se concentrarán en cuatro Programas Marco de Implementación (PMI) de la PEAJAL, uno por cada objetivo general, bajo el liderazgo de las y los integrantes del Comité Coordinador.

Su ejecución será gradual y progresiva. En primer lugar, la gradualidad refiere a que el impacto esperado no será inmediato, sino que implica un proceso en el que deberán establecerse productos y metas específicas encaminados hacia la realización de actividades de acuerdo con los plazos sugeridos.

A su vez, la progresividad hace referencia a que las acciones contenidas en los programas de implementación puedan estar sujetas a ciclos de mejora continua, con base en los resultados que se obtengan de los sistemas de seguimiento y evaluación.

En este sentido, una vez aprobados los programas de implementación se establecerá un periodo de revisión al cabo de tres años para, en dado caso, realizar ajustes a las estrategias y líneas de acción establecidas.

Bajo la lógica de la coordinación interinstitucional que prima en la PNA para su implementación, se desarrollará un Modelo de Implementación de la PEAJAL que oriente a los entes públicos jaliscienses para conseguir esta implementación de manera gradual, en el marco de las temporalidades de las prioridades nacionales y tomando en cuenta su diversidad, naturaleza y disparidad de capacidades institucionales.

En este modelo también se tomará en cuenta el liderazgo de quienes integran el Comité Coordinador, así como el involucramiento de la sociedad civil y el sector empresarial.

Todo esto redundará en los cuatro PMI que serán desarrollados tras la aprobación de la PEAJAL.

Para la elaboración del Modelo de Implementación de la PEAJAL se considerarán, entre otros, el Segundo Plan de Acción Nacional para el Gobierno Abierto de Australia, 2018-2020 (Australia Government 2018), el Plan de Implementación Anticorrupción del G20 2019-2021 (ACWG-G20, 2018), el Plan de Acción Anticorrupción para Asia y el Pacífico (ADB/OECD 2000) y los compromisos particulares en materia anticorrupción suscritos por las ciudades, regiones o estados subnacionales, bajo la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP Local).

Igualmente se considerarán los modelos de implementación de la PNA y las Políticas Estatales Anticorrupción.

Por su parte, este modelo deberá reconocer que los entes públicos, individual o grupalmente, y los liderazgos de implementación del Comité Coordinador articularán un proceso de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, academia y especialistas que permita identificar la demanda de propuestas y acciones que pudieran ser incluidas en los programas de implementación mediante mesas técnicas de trabajo y otros formatos colaborativos.

Los resultados de estos ejercicios colaborativos darán certeza a la implementación de la PEAJAL, y generan confianza a la sociedad, mediante su publicación en el portal web del SEAJAL.

Para dotar de la flexibilidad necesaria a la PEAJAL, pero que al mismo tiempo sea una ruta continua y firme, solo podrá ser modificada bajo los siguientes criterios:

- Los cambios serán por una situación extraordinaria o coyunturas que lo ameriten.
- Se llevarán a cabo los análisis de las causas por las que debe modificarse y de riesgos que genera la modificación para garantizar que los objetivos generales y específicos se alcancen.
- Estos análisis se harán del conocimiento de la Comisión Ejecutiva, previamente a someterlos a la aprobación del Comité Coordinador del SEAJAL.

Seguimiento y evaluación

El uso de evidencia cualitativa y cuantitativa en la toma de decisiones sobre la implementación de la PEAJAL requiere de la concepción de estrategias de medición y evaluación que mejore la pertinencia de las prioridades anticorrupción y los PMI.

En concordancia con lo establecido en el artículo 31 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, estos procesos son fundamentales, por lo que la Comisión Ejecutiva de la SESAJ propondrá el Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC) en Jalisco, a partir de los modelos vigentes de evaluación nacional y estatal, estableciendo la metodología para el seguimiento y valoración integral del fenómeno de la corrupción y de los factores asociados; de las estrategias y prioridades anticorrupción, así como de la generación de informes de las evaluaciones que someta a consideración el titular de la SESAJ.

Con el apoyo de la SESAJ, la operatividad de la estrategia estatal de seguimiento y evaluación a cargo del Comité Coordinador del SEAJAL considera la emisión, por este, de Lineamientos Generales para el Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas Anticorrupción del Estado, con el objetivo de valorar la efectividad de la PEAJAL y de las políticas públicas derivadas de la misma.

Dentro del MOSEC jalisciense se tienen en cuenta las siguientes premisas:

- Que el modelo considere el uso de tecnologías de la información para desarrollar esquemas de interoperabilidad que permitan el intercambio de datos entre dos o más sistemas de información en materia anticorrupción (MOSEC nacional y la Plataforma MIDE Jalisco).
- Que permita contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.
- Que promueva la sinergia y complementariedad con los modelos de evaluación nacional y estatal.
- Que actores e instituciones involucradas inviertan tiempo en formar a las y los funcionarios públicos y sociedad sobre el modelo de seguimiento y evaluación de la corrupción.
- Que detone en compromisos de mejora asumidos por las instituciones a partir de las recomendaciones que se desprendan de las evaluaciones.

- Que genere espacios de interacción y colaboración entre gobierno y sociedad para el análisis y toma de decisiones en la definición de prioridades.
- Que mejore la gestión a través de la generación de aprendizajes sobre la efectividad de las políticas y programas.

El MOSEC en Jalisco permitirá la medición, evaluación y mejora de las estrategias y acciones anticorrupción para adecuar o fortalecer el diseño y resultados de los programas de implementación que se deriven de la PEAJAL.

Derivado de lo anterior, el MOSEC permitirá el desarrollo de un Sistema de Seguimiento y Evaluación con mecanismos de recopilación de datos, de procesamiento para visualizarse en la forma de indicadores, de validación sobre la confiabilidad de los mismos y de salida para la generación de información socialmente útil, a través de la instalación de, al menos, tres instrumentos:

1. Indicadores sobre la corrupción

Herramienta de seguimiento de las causas asociadas al fenómeno de la corrupción que genera información cuantitativa respecto del avance o resultado en indicadores de gestión, resultados o impacto.

2. Evaluación de programas

Se refiere al conjunto de actividades encaminadas a la valoración de la pertinencia y efectividad de los programas de implementación a cargo de las y los líderes de implementación identificados en la PEAJAL y/u otros entes públicos y/o en colaboración con instituciones privadas para determinar compromisos y metas que articulen y focalicen los esfuerzos anticorrupción, cuyo alcance prevea las tres etapas de política pública: diseño, seguimiento y evaluación de los programas de implementación.

3. Balance sobre el combate y control de la corrupción

Presenta la situación actual de la corrupción en Jalisco conforme a la valoración objetiva del fenómeno, considerando los avances y retrocesos en los principales indicadores y programas derivados de la PEAJAL. El empleo sistemático de información socialmente útil sobre el desempeño en los tres órdenes de Gobierno generará la mejora en los mecanismos de priorización de acciones, de selectividad de indicadores, y el aumento en la presión por obtener mejores resultados en el combate y control de la corrupción.

Trabajamos juntas y juntos por un Jalisco íntegro y sin corrupción



Fiscalía Especializada
en Combate a la Corrupción



Contraloría
del Estado
Jalisco



Acceda al micrositio de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco a través del código QR o en la dirección electrónica https://seajal.org/politica_estatal/



Política Estatal **Anticorrupción** de Jalisco



SEAJAL
Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

Política Estatal Anticorrupción de Jalisco aprobada por el Comité Coordinador
en sesión ordinaria celebrada el 26 de octubre de 2020

Índice

Siglas, acrónimos y abreviaturas	5
Introducción	7
1. Proceso de elaboración de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco	9
1.1. Participación del SEAJAL en la integración de la PNA	9
1.1.1. Consulta Ciudadana en línea	9
1.1.2. Análisis de subjetividades (Método Q)	11
1.1.3. Primer Foro Regional de la Consulta Pública	11
1.2. Preparación estratégica	12
1.3. Investigación y análisis de datos	14
1.4. Consulta Pública Estatal	15
1.4.1. e-Consulta Ciudadana	16
1.4.2. Taller de Inteligencia Colectiva	17
1.5. Análisis y enriquecimiento técnico de alto nivel	18
1.5.1. Consejo Consultivo	18
1.6. Colaboración y aprobación colegiada	20
1.6.1. Comisión Ejecutiva	20
1.6.2. Comité Coordinador	20
2. La Política Nacional Anticorrupción de México	21
2.1. Importancia e incidencia en Jalisco	21
2.2. Ejes estratégicos	21
2.3. Prioridades nacionales	23
3. Visión teórica y métodos utilizados	29
3.1. Acción colectiva, gobernanza colaborativa y cambio social	29
3.2. Innovación pública y cocreación	30
3.3. Interacción e iteración en políticas públicas	30
3.4. Gestión del conocimiento	31
4. Marco normativo y alcance	32
4.1. Legislación nacional y general	32
4.2. Legislación estatal y municipal	32
4.3. Alcance: competencias, facultades y atribuciones	33
5. Conceptualización de la corrupción	36
5.1. Aportaciones de la literatura especializada	36
5.2. La noción y percepción en Jalisco	37
5.3. Definición base para la PEAJAL	41
6. La corrupción como problema público	42
6.1. Definición del problema público	42
6.2. La corrupción en el escenario internacional	42
6.3. La corrupción en México	45
6.4. Magnitud del problema en Jalisco	48
6.4.1. Prácticas asociadas con la corrupción y la falta de ética e integridad	49
6.4.2. Ejercicio ineficiente de recursos públicos	49
6.4.3. Relación Estado–sociedad	50
6.4.4. Vulneración del Estado de Derecho	52
6.5. Índices y datos disponibles	52
6.6. Principales indicadores para el ámbito estatal y municipal	53

7.	Diagnóstico	56
	Nota metodológica	56
7.1.	Disfuncionalidad de las instituciones públicas	57
7.1.1.	El comportamiento organizacional de las personas servidoras públicas	58
7.1.2.	El empresariado y su corresponsabilidad	70
7.1.3.	Los particulares y su formación cívica y ética	73
7.1.4.	Competencia desigual para cargos de elección pública	78
7.2.	Las fallas de la participación pública	81
7.2.1.	La coordinación institucional para la participación colaborativa	84
7.2.2.	La incidencia y calidad de la participación ciudadana	85
7.2.3.	La función del Poder Legislativo	92
7.3.	Arbitrariedad en la gestión pública	96
7.3.1.	La gestión de riesgos de corrupción	98
7.3.2.	Los trámites, el acceso a servicios y programas sociales	115
7.4.	Impunidad en las faltas administrativas y hechos de corrupción	123
7.4.1.	La presentación y atención de denuncias	126
7.4.2.	La procuración e impartición de justicia	133
8.	Prioridades nacionales, ejes estratégicos, objetivos y transversalidades para Jalisco	147
8.1.	El Taller de Inteligencia Colectiva y sus resultados	147
8.2.	El Consejo Consultivo y las decisiones tomadas	150
8.3.	Prioridades nacionales, ejes estratégicos y objetivos	151
8.3.1.	Promover la integridad y ética pública (comportamientos)	151
8.3.2.	Impulsar la participación pública (interacciones)	153
8.3.3.	Disminuir la arbitrariedad en la gestión pública (toma de decisiones)	155
8.3.4.	Combatir la impunidad (Estado de Derecho)	158
8.4.	Principios transversales	161
8.4.1.	Derechos humanos	161
8.4.2.	Perspectiva de género	161
8.4.3.	Coordinación institucional	163
8.4.4.	Gobierno abierto y participación social	163
8.4.5.	Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico	164
9.	Implementación	166
9.1.	Estrategias de implementación de la PEAJAL	166
9.2.	Modelo de implementación de la PEAJAL	170
9.3.	Criterios y aprobación para modificaciones	171
10.	Seguimiento y evaluación	172
	Aprobación	176
	Bibliografía y fuentes de información	177

Anexos

Documentos disponibles para consulta y descarga en https://seajal.org/politica_estatal

- I.** Protocolo de la Consulta Ciudadana Electrónica para la elaboración de la PEAJAL (Word/PDF)
- II.** Resultados de la Consulta Ciudadana Electrónica para la elaboración de la PEAJAL (Word/PDF)
- III.** Informe del Taller de Inteligencia Colectiva (Word/PDF)
- IV.** Informe de los Diálogos de Alto Nivel con el Consejo Consultivo (Word/PDF)
- V.** Prioridades nacionales, objetivos específicos, líderes de implementación y acciones anticorrupción sugeridas, ámbito estatal (Excel)
- VI.** Planes de desarrollo municipal, prioridades nacionales y acciones anticorrupción (Excel)
- VII.** Diagnóstico de las acciones municipales anticorrupción contenidas en los Planes Municipales de Desarrollo y Gobernanza de los Municipios de Jalisco (Word/PDF)

Siglas, acrónimos y abreviaturas

ACWG-G20	Plan de Implementación Anticorrupción del G20
ADB/OECD	Plan de Acción Anticorrupción para Asia y el Pacífico
ADEFAS	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
AMG	Área Metropolitana de Guadalajara
ASEJ	Auditoría Superior del Estado de Jalisco
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CC	Comité Coordinador
CE	Contraloría del Estado
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CJEJ	Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco
CMIC	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción
CNGMD	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales
CNGSPSPE	Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales
CNIJE	Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal
CNPJE	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CPEJ	Constitución Política del Estado de Jalisco
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPS	Comité de Participación Social
e-Consulta	Consulta Electrónica Ciudadana
e.g.	<i>exempli gratia</i> , por ejemplo
EFSL	Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENCRIGE	Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas
ENCUP	Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas
ENECAP	Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial
ENVE	Encuesta Nacional de Victimización de Empresas
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
et. al.	<i>et alii</i> , y otros
FECC	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
GESOC	Gestión Social y Cooperación
Ibid.	<i>Ibidem</i> , en el mismo lugar
IDES	Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social
IDSC	Índice de Desarrollo del Servicio Civil
IEEG	Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPC	Índice de Percepción de Corrupción
IPRA	Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa
IPRO	Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales
IRM	<i>Independent Reporting Mechanism</i>
ITEI	Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco
JCV	Jalisco Cómo Vamos, Observatorio Ciudadano
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LSAEJ	Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco
LSPEJM	Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios
MCCI	Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MICI	Marco Integrado de Control Interno
MOSEC	Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEC	Órganos Estatales de Control
OIC	Órgano Interno de Control u Órganos Internos de Control
p. / pp.	página / páginas
PDN	Plataforma Digital Nacional
PEAJAL	Política Estatal Anticorrupción de Jalisco

PEGD	Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo
PMDG	Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza
PMI	Programas Marco de Implementación
PNA	Política Nacional Anticorrupción
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PUB	Padrón Único de Beneficiarios
PwC	<i>PriceWaterhouseCoopers</i>
RII	Reporte Independiente de Implementación
RUSP	Registro Único de Servidores Públicos
SESAJ	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SEvAC	Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHP	Secretaría de la Hacienda Pública del Poder Ejecutivo de Jalisco
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
SNT	Sistema Nacional de Transparencia
TI	Transparencia Internacional
TJAJAL	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco
TM	Transparencia Mexicana
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
vs.	<i>versus</i> , contra, frente a

Introducción

La corrupción es un **fenómeno social complejo**, incluso **normalizado**, en el cual existen **condiciones sistemáticas de apropiación ilegítima del espacio público para propósitos privados**, propiciado históricamente por la incapacidad del Gobierno, la Sociedad Civil e Iniciativa Privada para controlarlo.

7

Ello afecta negativamente el funcionamiento de la Administración pública, las empresas y -sobre todo- la vida y los derechos de las personas. La pregunta es obvia: **¿Y cuál es la solución?**

La Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL) es una estrategia para hacer frente a **este problema** mediante un **esfuerzo conjunto, coordinado** desde las instituciones del Estado con la Sociedad Civil y la Iniciativa Privada.

Si bien es una política pública diseñada por las instancias del **Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL)** y su **Secretaría Ejecutiva (SESAJ)**, estructurada en armonía con la **Política Nacional Anticorrupción (PNA)** y sus prioridades, la PEAJAL incorpora las valiosas aportaciones de especialistas de nivel nacional e internacional; de servidoras y servidores públicos, a la par de las opiniones de miles de personas de la sociedad civil que desde 2019 participaron en las diferentes etapas de su elaboración.

La PEAJAL es además **la primera política pública en México que tiene la perspectiva de género** como uno de sus **principios transversales**, el cual se suma a la procuración de los **derechos humanos**, la **coordinación institucional**, el **Gobierno Abierto** y la **participación social**, así como el **desarrollo de inteligencia** y el **aprovechamiento tecnológico**.

Como estrategia, esta política tiene por objetivos **promover la integridad y ética pública, impulsar la participación pública, disminuir la arbitrariedad** en la gestión pública y **combatir la impunidad**, los cuales buscan alcanzarse por medio de **225 acciones anticorrupción** sugeridas que atienden a prioridades locales definidas y que implementarán de manera paulatina por todos los entes públicos de Jalisco, tanto estatales como municipales.

El documento contiene en su primera parte una detallada descripción del **proceso de elaboración de la política**, con el contexto de la PNA y apartados que precisan el marco normativo, teórico y la conceptualización de la corrupción, así como un amplio **diagnóstico de este problema público**:

sus causas, la impunidad, la arbitrariedad y disfuncionalidad en la gestión pública, además de las fallas en la participación pública.

Tras esta radiografía se enlistan las **prioridades nacionales, ejes estratégicos, objetivos y transversalidades** para Jalisco; **qué se busca**, quiénes son los **entes públicos responsables**, en **qué plazos** pretenden implementarse las acciones propuestas y **el modelo** para ello, que oriente a los entes públicos para conseguirlo de manera gradual en el marco de las temporalidades de las prioridades nacionales, y tomando en cuenta su diversidad, naturaleza y capacidades institucionales.

8

La implementación de esta política pública requiere del **desarrollo de un modelo**, así como de **cuatro programas marco** -uno por cada eje de la PEAJAL- y de estrategias de **seguimiento, medición y evaluación**.

Asimismo, se establecen premisas a partir de las cuales puede generarse una estructura e identificarse elementos para la elaboración de un **Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC)**, que permitirá generar aprendizaje e inteligencia institucional para apoyar en la toma de decisiones.

El proceso para controlar el problema es, sin duda, amplio y demanda la corresponsabilidad de todas y todos. **Esta política pública perfila con claridad soluciones de fondo, el rumbo y el trabajo por hacer** para consolidar día a día un **Jalisco más íntegro y sin corrupción**.

Guadalajara, Jalisco, octubre de 2020.

Proceso de elaboración de la PEAJAL

La elaboración de la **Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL)** se realizó en cuatro etapas sustantivas con sus correspondientes actividades.

Figura 1
Etapas de la elaboración de la propuesta
de Política Estatal Anticorrupción de Jalisco



Fuente: Elaboración propia, https://seajal.org/politica_estatal/

El Proceso para elaborar la **Propuesta de Política Estatal Anticorrupción** fue aprobado por la **Comisión Ejecutiva** de la **Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SESAJ)** el 15 de octubre de 2019¹ con el objetivo de “contar con un instrumento sistemático, claro, de comunicación y coordinación de las acciones de diseño y formulación de la Propuesta de Política Estatal Anticorrupción, organizado y dirigido por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, y que involucra diversos actores públicos y sociales”².

Dentro del portal del **Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL, www.seajal.org)** hay un micrositio dedicado a la PEAJAL, en cual se registra el proceso y su avance: https://seajal.org/politica_estatal/.

1.1 Participación del SEAJAL en la integración de la Política Nacional Anticorrupción

La Etapa 0 fue considerada así al agrupar actividades que no fueron realizadas en estricto sentido para la PEAJAL, pero que permitieron, por una parte, incorporar las opiniones de jaliscienses en la **Política Nacional Anticorrupción (PNA)** y, por la otra, tener una visión estratégica sobre la necesaria alineación de la PEAJAL con ese instrumento nacional que iba configurándose, el cual fue aprobado el 29 de enero del 2020³.

El SEAJAL es parte del **Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)**, conforme lo establece el artículo 113 de la CPEUM, por lo que la PNA es la base integradora de las Políticas Estatales.

1.1.1. Consulta Ciudadana en línea

Del 31 de agosto al 3 de octubre de 2018 se realizó la **Consulta Ciudadana en línea** para la PNA, en la cual se registraron 2 mil 392 participaciones en Jalisco, siendo la segunda entidad federativa

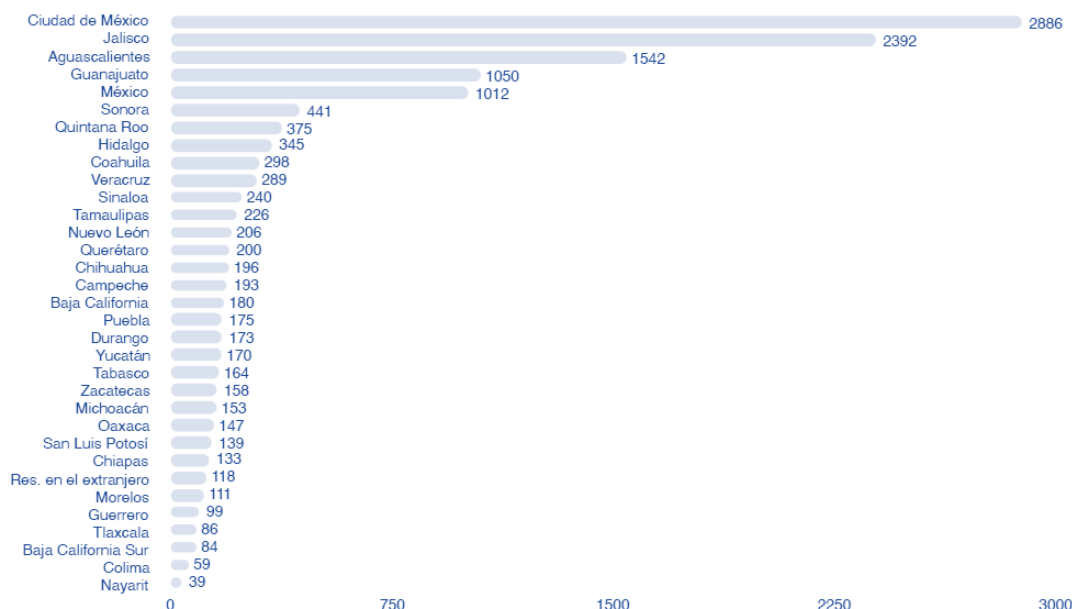
¹ Acta disponible en:
<https://www.sesaj.org/sites/default/files/2019-12/Acta%20CE%20Sesi%C3%B3n%20Ordinaria%2020191015.pdf>

² *Ibid.*

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de febrero de 2020

con mayor participación, después de la Ciudad de México, que alcanzó 2 mil 886 participaciones⁴. Las y los jaliscienses representaron el 17 por ciento del total en ese ejercicio.

Figura 2
Participación de Jalisco en Consulta Ciudadana en línea para la PNA



Fuente: Política Nacional Anticorrupción, página 32.

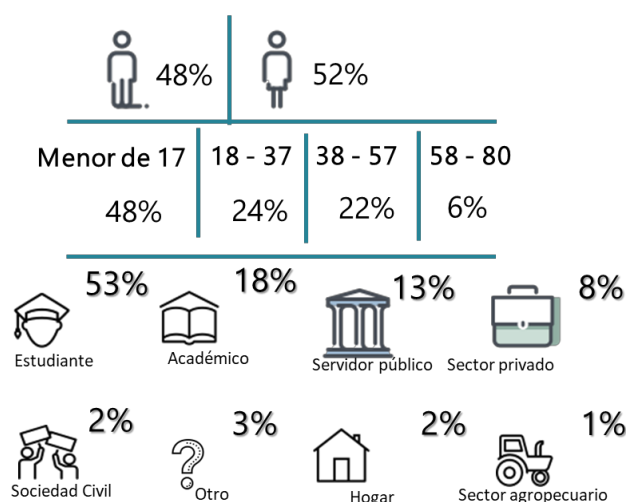
Esta consulta buscó “enriquecer la definición del problema público, a partir de las percepciones de la población (...) y propuestas relacionadas con experiencias, perspectivas y vivencias de las personas frente al fenómeno de la corrupción”⁵.

Las respuestas de quienes participaron en Jalisco fueron extraídas para no duplicar las preguntas en la **Consulta Ciudadana Electrónica** para la PEAJAL y que ésta permitiera identificar las preferencias particulares del Estado y, por otro lado, para agregar este insumo a los datos analizados.

⁴ http://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2019/07/12.urpp_respuestas_consulta_linea.xlsx.xlsx

⁵ Política Nacional Anticorrupción, página 31

Figura 3
Perfil de las y los participantes de Jalisco en la Consulta Ciudadana en línea para la PNA



Fuente: Elaboración propia, conforme a los resultados de la Consulta Ciudadana en línea.
<https://www.sesna.gob.mx/2020/03/19/insumos-de-la-politica-nacional-anticorrupcion/>

1.1.2 Análisis de subjetividades (Método Q)

El SEAJAL recibió la invitación de la **Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA)** para participar en el **Análisis estadístico de subjetividades que presenta los resultados de narrativas y percepciones en torno al fenómeno de la corrupción a través del Método Q⁶**. Para este análisis fueron entrevistadas el 12 de septiembre de 2018 las siguientes personas:

Gerardo de la Cruz Tovar Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción
Avelino Bravo Cacho Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco
Jesús Ibarra Cárdenas Integrante del Comité de Participación Social
Merlín Grisell Madrid Arzapalo Directora de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Comités de Adquisiciones de los OPD del Poder Ejecutivo)
Aimée Figueroa Neri Secretaría Técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

Tanto los resultados agregados como los particulares del Estado de Jalisco fueron analizados para la elaboración de la PEAJAL.

1.1.3 Primer Foro Regional de la Consulta Pública

El 23 de octubre de 2018 tuvo lugar en la **Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ)** el **Primer Foro Regional de la Consulta Pública** para la **Política Nacional Anticorrupción**.

⁶ <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/03/04-Anexo-An%C3%A1lisis-mQ-IIJ.xlsx>



Este foro fue organizado entre la SESNA y la SESAJ bajo el acuerdo e impulso del **Comité Coordinador** y el **Comité de Participación Social (CPS)** del SEAJAL, del **Comité de Participación Ciudadana** del SNA y la **Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana**.

En el foro participaron actores estratégicos de Jalisco, Colima, Michoacán, Nayarit, Coahuila y la Ciudad de México.

12

El 63 por ciento de los participantes fueron de Jalisco, por lo que la lista de acciones prioritarias y opiniones concentradas en la Relatoría del Foro⁷ fueron un insumo inicial importante para las decisiones de la Comisión Ejecutiva de la SESAJ.



Primer Foro Regional de la Consulta Pública para la PNA, celebrado en la ASEJ el 23 de octubre de 2018.

1.2 Preparación estratégica

Se realizaron ocho actividades entre finales de 2019 y principios de 2020 con la finalidad de desarrollar capacidades específicas tanto del personal de la SESAJ como de quienes integran su Comisión Ejecutiva y del Comité Coordinador del SEAJAL.

Esta preparación debe apreciarse como una inversión valiosa para generar un documento contextualizado y técnicamente sustentado, a la par de haber permitido consensos por parte de quienes integran la Comisión Ejecutiva y el Comité Coordinador desde la gestación de la elaboración de la propuesta de la PEAJAL.

Tabla 1
Preparación estratégica para la PEAJAL

Actividad	Fecha	Participantes
Participación en la elaboración del tema transversal de "Corrupción e Impunidad" del Plan Estatal de Gobernanza y	3 reuniones de trabajo 8, 13 y 24 de mayo	Responsables de la planeación de las instituciones cuya titularidad recae en los integrantes del Comité Coordinador

⁷ https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2018/10/16.urpp_relatoria_guadalajara-09.07.2020.pdf

Actividad	Fecha	Participantes
Desarrollo de Jalisco 2018-2024		• Personal de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana • Representante de OSC • Representante de COPARMEX • Coordinación: SESAJ
Presentación de la “ Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción ” de la SESNA	2 de mayo de 2019	• Ricardo Salgado Perilliat, Secretario Técnico de la SESNA • Roberto Moreno Herrera, Titular de la Unidad de Riesgos y Políticas Públicas de la SESNA • Integrantes del CC y del CPS • Representantes de OSC • Personal de la SPPC
Presentación del “ Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción ” del PIRC-CIDE	23 de mayo de 2019	• Mauricio Merino Huerta, Coordinador de la Red por la Rendición de Cuentas • Lourdes Morales Canales, Directora Ejecutiva de la Red por la Rendición de Cuentas • Integrantes del CC y del CPS
Proceso para elaborar la propuesta de Política Estatal Anticorrupción de Jalisco Ruta crítica de trabajo	3 de julio de 2019	• En sesión ordinaria, la Comisión Ejecutiva aprobó mediante su acuerdo A.CE.2019.8⁸ el proceso para elaborar la propuesta de Política Estatal anticorrupción de Jalisco (Ruta crítica).
Panel de especialistas sobre metodología para la elaboración de la PEAJAL	18 de julio de 2019	• Dr. Hiram Abel Ángel Lara, Coordinador de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara • Dr. Roberto Arias de la Mora, Investigador y coordinador académico de la Cátedra en Administración Pública “Luis F. Aguilar Villanueva” del Colegio de Jalisco • Mtro. Augusto Chacón Benavides, Director Ejecutivo de Jalisco Cómo Vamos, Observatorio Ciudadano. • Dr. Alfonso Hernández Valdez, Investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

⁸ Acta disponible en:

<https://www.sesaj.org/sites/default/files/2019-07/Acta%20CE%20Sesi%C3%B3n%20Ordinaria%20SEAJAL%2020190703%20%281%29.pdf>

Actividad	Fecha	Participantes
		(ITESO) e integrante del CPC del SNA • Dr. Oliver David Meza Canales , Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) Región Centro • Mtra. Celia Andrea Ramírez Aréchiga , Directora General de Vinculación de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco • Dr. Dionisio Zabaleta Solís , Director de Análisis de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. • Integrantes de la Comisión Ejecutiva de la SESAJ • Coordinación: SESAJ
Aprobación de la metodología por parte de la Comisión Ejecutiva de la SESAJ	15 de octubre de 2019 ⁹	• Integrantes de la Comisión Ejecutiva de la SESAJ
Conceptualización de la corrupción	13 de agosto de 2019 ¹⁰	• Integrantes de la Comisión Ejecutiva de la SESAJ
Capacitación especializada	07 de febrero de 2020 26 de febrero de 2020	• Información estadística para el diseño de políticas públicas anticorrupción por el INEGI • Derechos humanos y servicio público por la CEDHJ • Derechos humanos: Servicio público con perspectiva de género por la CEDHJ

1.3 Investigación y análisis de datos

Se compilaron **193 fuentes**¹¹ (literatura, documentos institucionales, notas periodísticas, entre otros), integradas en una lista publicada en el micrositio de la PEAJAL¹² y también lo estarán en una base de datos denominada “**Corrupteca**”, ambos disponibles en el portal web del SEAJAL¹³ por ser considerados información socialmente útil.

⁹ Véase acta disponible en:

<https://www.sesaj.org/sites/default/files/2019-12/Acta%20CE%20Sesi%C3%B3n%20Ordinaria%2020191015.pdf>

¹⁰ Véase acta disponible en:

<https://www.sesaj.org/sites/default/files/2019-10/Acta%20CE%20Sesi%C3%B3n%20Ordinaria%2020190813.pdf>

¹¹ Véase el apartado Bibliografía y otras fuentes de información, página 179

¹² https://seajal.org/static/docs/Bibliografia_y_Fuentes.pdf

¹³ <https://seajal.org/biblioteca/>

Entre estos documentos, se encuentran **44 bases de datos** (índices, evaluaciones, entre otros) que miden directa o indirectamente el problema de la corrupción en Jalisco y cuyos resultados fueron utilizados particularmente para el Diagnóstico de la PEAJAL.

También se estudiaron **36 ordenamientos jurídicos** que respaldan la PEAJAL, ya que sus disposiciones se aplican en el Estado y sus Municipios.

1.4 Consulta Pública Estatal

15

Tres instrumentos que agrupan a cinco actividades integran la Consulta Pública Estatal llevada a cabo para la PEAJAL. Los resultados de estas actividades arrojaron datos cuantitativos de Jalisco y también discusiones cualitativas, permitiendo unir las opiniones de la sociedad, el Comité de Participación Social, el Comité Coordinador y la Secretaría Ejecutiva del SEAJAL:

Figura 4
Instrumentos de la Consulta Pública Estatal

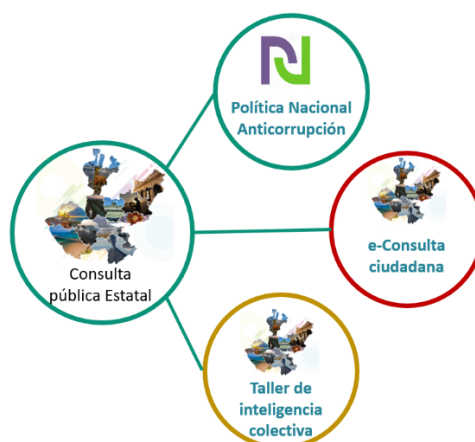


Tabla 2
Participantes y registros instrumentos de Consulta Pública Estatal

Instrumento	Fecha	Actividades	Registros
Consulta Pública para la PNA	31 de agosto al 3 de octubre de 2018	Consulta Ciudadana en línea, organizada por la SESNA para la PNA	2,392
	12 de septiembre de 2018	Análisis estadístico de subjetividades que presenta los resultados de narrativas y percepciones en torno al fenómeno de la corrupción a través del Método Q	5
	23 de octubre de 2020	Primer Foro Regional de la Consulta Pública para la PNA	75
e-Consulta Ciudadana para la PEAJAL	1 a 22 de julio de 2020	Recabar opiniones	3,559

Taller de Inteligencia Colectiva	15 de julio a 27 de agosto	5 sesiones	Integrantes del CC Integrantes del CPS Enlaces de planeación, seguimiento y evaluación de los integrantes del CC Enlaces institucionales de los integrantes del CC Personal de la SESAJ Total: 19 participantes
---	----------------------------	------------	---

1.4.1 e-Consulta Ciudadana

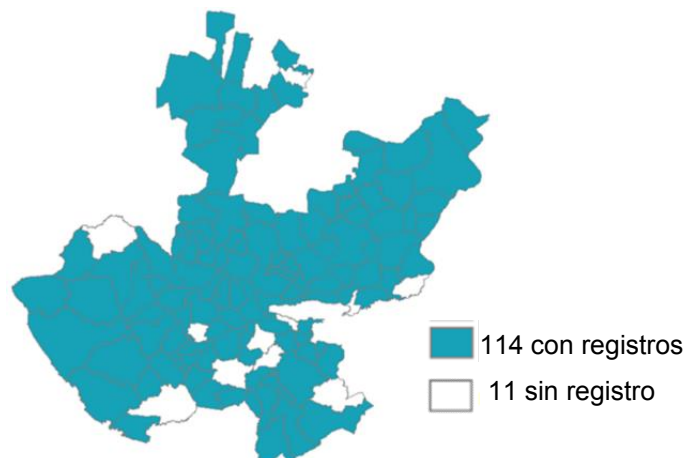
Con motivo de la pandemia causada por la COVID-19, fueron canceladas las **Consultas Regionales** programadas para el segundo trimestre de 2020, y en su lugar se realizó una **Consulta Ciudadana Electrónica** o **e-Consulta Ciudadana** entre el 1 y el 22 de julio.

El protocolo y cuestionario fue elaborado por la SESAJ (Anexo I) y enriquecido con observaciones de la **Dra. Yasodhara Silva**, integrante de uno de los **Grupos de Apoyo Técnico (GAT)** de esa Secretaría; la **Dra. Nancy García Vázquez**, integrante de la Comisión Ejecutiva y del CPS, y de **Jalisco Cómo Vamos, Observatorio Ciudadano**.

Se realizó un pilotaje del cuestionario en línea, del 26 al 28 de junio de 2020, en el que participaron otros integrantes del GAT, el **Mtro. Estuardo Gómez** y el **Dr. Omar Hernández**, quienes ayudaron a mejorar el instrumento.

Los resultados de la e-Consulta Ciudadana fueron analizados como parte de los trabajos del **Taller de Inteligencia Colectiva** y fueron puestos a disposición de la sociedad en el micrositio web de la PEAJAL (https://seajal.org/politica_estatal/)

Figura 5
Distribución de los registros de la e-Consulta Ciudadana por Municipios



Fuente: Elaboración propia con base en la e-Consulta Ciudadana

1.4.2 Taller de Inteligencia Colectiva

Cinco sesiones integraron el **Taller de Inteligencia Colectiva**¹⁴, el cual tuvo como objetivos determinar las acciones de corto, mediano y largo plazo para controlar la corrupción en Jalisco, así como identificar a sus responsables-líderes por medio de un análisis realizado con base en diversos insumos, entre otros, los resultados y datos de:

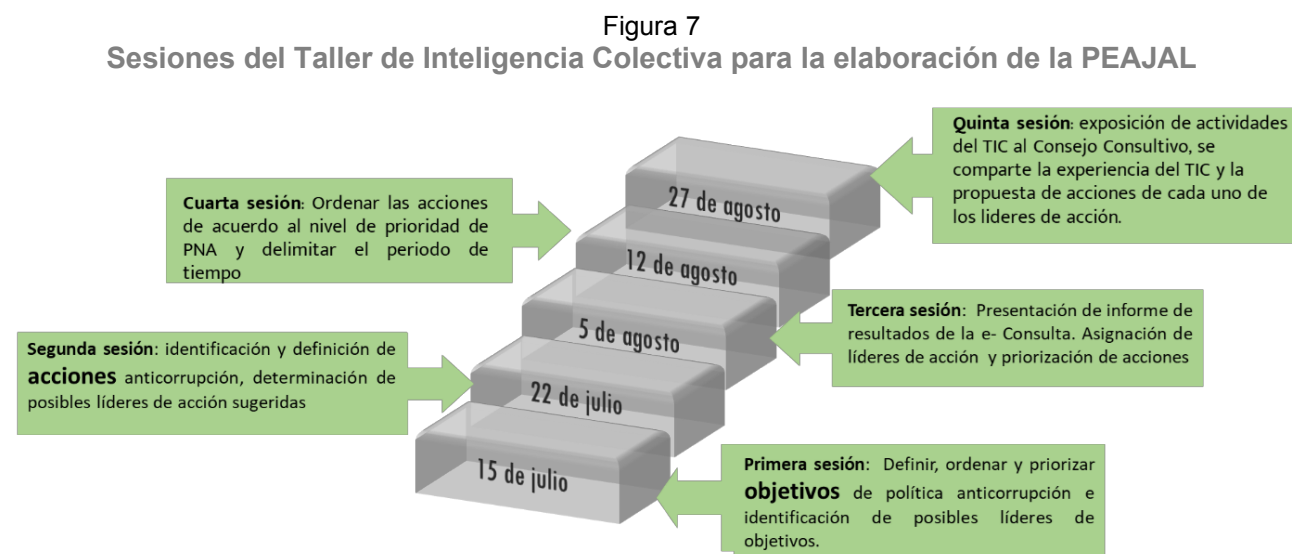
- La participación del SEAJAL en la consulta para la PNA
- Las 40 prioridades de la PNA
- Los ejes estratégicos y principios transversales para la PEAJAL
- La Consulta Ciudadana en Línea para la PNA
- La e-Consulta Ciudadana para la PEAJAL
- Los objetivos específicos derivados del “árbol” de causas del problema de la corrupción
- Acciones identificadas para los objetivos específicos

17

Es destacable el compromiso de los integrantes del CC (alta dirección) y del CPS al participar en las sesiones del Taller de Inteligencia Colectiva por medio de sus responsables de la planeación, seguimiento y evaluación de las instituciones que dirigen.

Este involucramiento permite que el borrador y, posteriormente, Propuesta de Política Estatal Anticorrupción de Jalisco esté integrando la visión del Comité Coordinador incluso antes de su aprobación final.

Por otra parte, muestra una colaboración institucional de segundo nivel; es decir, con el personal de las instituciones cuya titularidad recae en quienes integran el Comité Coordinador.



Fuente: Elaboración propia

¹⁴ La quinta sesión fue a su vez la primera del Consejo Consultivo, celebrada el 27 de agosto. https://seajal.org/politica_estatal/

1.5 Análisis y enriquecimiento técnico de alto nivel

1.5.1 Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo para la PEAJAL se integró con 11 especialistas en los cuatro ejes estratégicos y sus prioridades y en los dos principios transversales, determinados por la Comisión Ejecutiva:

18

Tabla 3
Integrantes del Consejo Consultivo

Mtro. Jacobo García Villarreal	Especialista Senior en Políticas de Integridad y Compras Públicas División de Integridad en el Sector Público OCDE
Dra. Lourdes Morales Canales	Directora Ejecutiva de la Red por la Rendición de Cuentas-CIDE
Lic. Mariana Niembro Martínez	Directora General de Borda
Lic. Marcia Itzel Checa Gutiérrez	Coordinadora del Observatorio de Designaciones Públicas (Fundar, Centro de Análisis e Investigación y ARTICLE 19 México y Centroamérica).
Lic. Emiliano Montes de Oca Téllez Rojo	Investigador de Ethos Laboratorio de Políticas Públicas
Ing. Patricia de Obeso	Integrante de Creatura, Critical Thinking Advocates
Mtra. Paulina Gutiérrez Jiménez	Directora Ejecutiva de CCiudadano, Construcción y Articulación de lo Público, CIESAS
Dra. María Elisa Franco Martín del Campo	Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Mtro. Augusto Chacón Benavides	Director Ejecutivo de Jalisco Cómo Vamos, Observatorio Ciudadano
Dr. Luis Arriaga Valenzuela	Rector del ITESO y especialista en derechos humanos
Lic. Ana María Petersen Camarena	Directora del Pacto por la Integridad y Bien Ser de Jalisco

Además de realizar observaciones a la propuesta de la PEAJAL, el Consejo Consultivo sostuvo dos diálogos de alto nivel técnico.

El primero, con quienes integran el Comité Coordinador y el CPS sobre las estrategias de implementación de esa política y sus líneas de acciones y responsables.

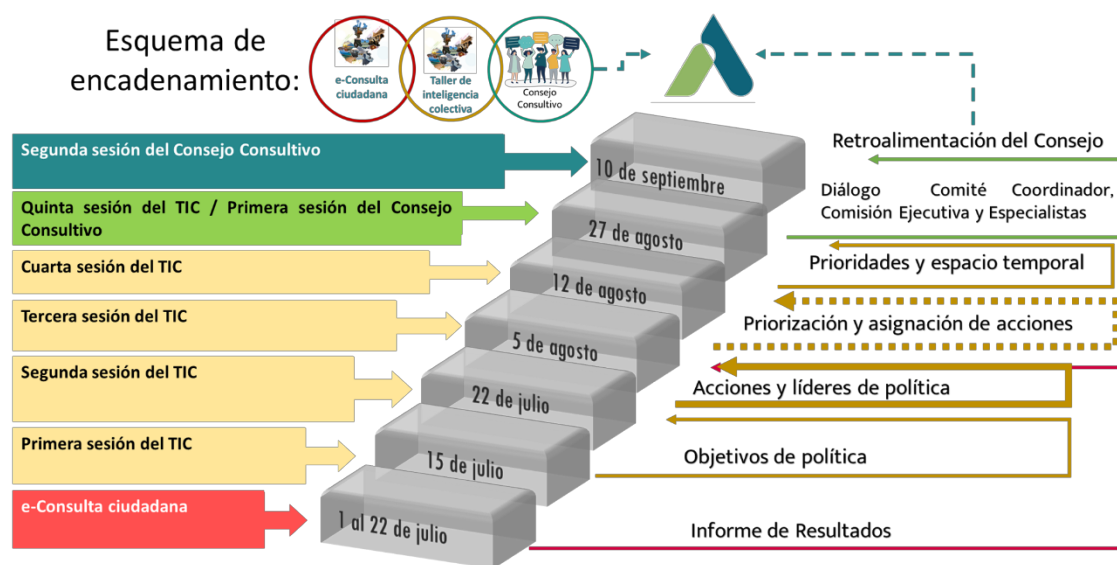


19

El segundo, con la Comisión Ejecutiva, enfocado a las causas del problema y las acciones para atenderlo, así como los resultados de la e-Consulta Ciudadana.



Figura 8
Esquema de encadenamiento de instrumentos de la Consulta Ciudadana para la PEAJAL



Fuente: Elaboración propia

1.6 Colaboración y aprobación colegiada

1.6.1 Comisión Ejecutiva

Una vez concluido el borrador de la propuesta de la PEAJAL, esta fue aprobada por la Comisión Ejecutiva en su sesión del 6 de octubre de 2020¹⁵.

Se reconoce el esfuerzo de este cuerpo colegiado, que le dio seguimiento al proceso de elaboración de la PEAJAL por medio de 11 sesiones¹⁶, su participación directa en el Taller de Inteligencia Colectiva y la designación de la **Dra. Nancy García Vázquez** como enlace particular por parte del CPS.

1.6.2 Comité Coordinador

Como ya se describió, el **Comité Coordinador** participó en varias de las actividades para la elaboración de la propuesta de la PEAJAL, lo que facilitará su revisión final de cara a su presentación para aprobación, programada para la sesión del 26 de octubre¹⁷.

¹⁵ Véase acta en <https://www.sesaj.org/sesionesCE>

¹⁶ Véanse actas disponibles en <https://www.sesaj.org/sesionesCE>

¹⁷ Véase acta disponible <https://www.sesaj.org/sesionesCC>

2. La Política Nacional Anticorrupción

La **Política Nacional Anticorrupción**¹⁸ (PNA) fue aprobada el 29 de enero de 2020 por acuerdo del **Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción**, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de febrero siguiente¹⁹.

La **PNA** es un “**plan estratégico de largo plazo que define un diagnóstico y prioridades compartidas a escala nacional**”²⁰, surgido en cumplimiento de lo establecido en la fracción III, inciso b) del artículo 113 de la CPEUM, el cual dispone que corresponde al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.

Esta atribución del **Comité Coordinador del SNA** se confirma en el artículo 9, fracción III de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, al señalar que dicho Comité posee como una de sus facultades la aprobación, diseño y promoción de la política nacional en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación²¹.

2.1. Importancia e incidencia en Jalisco

Jalisco debe alinear su propia política anticorrupción a la **PNA**, un instrumento de amplio alcance y largo aliento. La **PEAJAL** será también monitoreada por la **Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción**, conforme con lo establecido en el artículo segundo transitorio del “Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la Política Nacional Anticorrupción”²².

Como un apoyo, la SESNA elaboró la “**Guía de Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción**”²³, cuya última versión se publicó en febrero de 2020 y fue tomada en cuenta por la SESAJ para la elaboración de la PEAJAL, considerando especialmente que la alineación de esta con la PNA debe entenderse como la base para los mecanismos de coordinación del SEAJAL con el SNA, tal y como se establece en el artículo 107 Ter fracción III, inciso a) de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

2.2. Ejes estratégicos

La PNA tiene cuatro ejes estratégicos, con sus correspondientes objetivos generales:

¹⁸ <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

¹⁹ Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la Política Nacional Anticorrupción, Diario Oficial de la Federación del 25 de febrero de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587360&fecha=25/02/2020.

²⁰ <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

²¹ Respecto del seguimiento y evaluación de la PNA, durante el segundo semestre de 2020 será aprobada su metodología, según se establece en artículo cuarto transitorio del acuerdo referido.

²² http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587360&fecha=25/02/2020

²³ <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Gu%C3%ADa-dise%C3%B1o-PEA.pdf>

Tabla 4
Ejes estratégicos y objetivos generales de la PNA

Eje estratégico	Objetivo general	Temas
Combatir la corrupción e impunidad	Combatir la corrupción e impunidad mediante la generación, adecuación y fortalecimiento de los procesos de denuncia, detección, investigación y substanciación y sanción, promoviendo mecanismos de coordinación y transparencia proactiva	Prevención, detección, denuncia, substanciación, investigación y sanción de faltas administrativas y procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción
Combatir la arbitrariedad y el abuso del poder	Disminuir los márgenes de arbitrariedad en el servicio público mediante mecanismos de profesionalización, integridad, control interno, auditoría, fiscalización, rendición de cuentas en el uso de recursos públicos y en la operación de procesos institucionales clave al interior de las administraciones públicas	Profesionalización e integridad en el servicio público, procesos institucionales y auditoría y fiscalización
Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto Gobierno-sociedad	Fortalecer los puntos de contacto, espacios de interacción y esquemas de relación entre los entes públicos y distintos actores de la sociedad, a fin de contener sus riesgos de corrupción	Mejora de la gestión pública, trámites, servicios, programas públicos y puntos de contacto gobierno-sociedad
Involucrar a la sociedad y el sector privado	Incentivar el involucramiento de diversos sectores de la sociedad en el control de la corrupción mediante el fortalecimiento e institucionalización de mecanismos de participación, vigilancia y autorregulación social, bajo un enfoque incluyente y con perspectiva de género	Participación ciudadana, integridad y corresponsabilidad empresarial, y educación y comunicación para el control de la corrupción

Fuente: Elaboración propia con base en la PNA, páginas 182, 184, 186 y 188.

<https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>

Para la articulación de estos cuatro ejes estratégicos se definieron en la PNA cuatro principios transversales: **Coordinación, Derechos Humanos, Gobierno Abierto y Participación social, e Inteligencia y Tecnologías**²⁴.

Figura 9
Ejes y principios transversales de la PNA



23

Fuente: SESNA, Guía de Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción, página 5

2.3. Prioridades nacionales

Los ejes estratégicos agrupan a 40 prioridades, clasificadas por su temporalidad²⁵ en:

- **Corto plazo:** Hasta tres años
- **Mediano plazo:** Hasta seis años
- **Largo plazo:** Más de seis años

²⁴ PNA, página 21, <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>

²⁵ PNA, página 181, *Ibid.*

40 prioridades que se establecen en la Política Nacional Anticorrupción²⁶

Eje 1. Combatir la corrupción y la Impunidad

Prioridad 1.

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

Prioridad 2.

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

Prioridad 3.

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

Prioridad 4.

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

Prioridad 5.

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

Prioridad 6.

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

Prioridad 7.

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

Prioridad 8.

Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, sustanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.

Prioridad 9.

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

Prioridad 10.

Implementar mecanismos de Gobierno Abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, sustanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

²⁶ PNA, página 182, *Ibid.*

Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder

Prioridad 11.

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

Prioridad 12.

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

25

Prioridad 13.

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

Prioridad 14.

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

Prioridad 15.

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

Prioridad 16.

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

Prioridad 17.

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

Prioridad 18.

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

Prioridad 19.

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

Prioridad 20.

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

Eje 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto Gobierno-sociedad

26

Prioridad 21.

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

Prioridad 22.

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

Prioridad 23.

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

Prioridad 24.

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

Prioridad 25.

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

Prioridad 26.

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

Prioridad 27.

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

Prioridad 28.

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

Prioridad 29.

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

Prioridad 30.

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

Eje 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado**Prioridad 31.**

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

27

Prioridad 32.

Implementar políticas de transparencia proactiva y Gobierno Abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción, en colaboración con el SNT.

Prioridad 33.

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

Prioridad 34.

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

Prioridad 35.

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

Prioridad 36.

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

Prioridad 37.

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

Prioridad 38.

Adoptar prácticas homogéneas de Parlamento Abierto en los poderes legislativos federal y estatales, tendientes a un modelo de Estado abierto.

Prioridad 39.

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

Prioridad 40.

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

Bajo este marco delimitado por la PNA, se tomaron las primeras decisiones, entre ellas la definición de los ejes estratégicos y principios transversales de la PEAJAL por parte de la Comisión Ejecutiva de la SESAJ, en el uso de sus atribuciones establecidas en la fracción VI del artículo 21 y las fracciones I y IX del artículo 31 de la LSEAJ.

3. Visión teórica y métodos utilizados

La evolución de la teoría de las políticas públicas ha permitido incorporar los cambios socioculturales y las nuevas relaciones entre el Gobierno y los gobernados, manteniendo su objeto de estudio tanto en los efectos como en el proceso del quehacer gubernamental, y en el cual convergen diversas disciplinas y enfoques (Thoening 2009, página 19).

Por ello, la elaboración de la primera política de Jalisco para afrontar el problema de la corrupción, en el contexto de un modelo novedoso como es el **SNA**, en el que se incluyen a los sistemas estatales homólogos, hizo necesario partir de algunas perspectivas teóricas que permitieran dar congruencia al proceso de elaboración de la **PEAJAL** con la naturaleza del **SEAJAL** como instancia de coordinación, cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia²⁷.

29

3.1. Acción colectiva, gobernanza colaborativa y cambio social

La **PEAJAL** pretende ser el resultado del conjunto de los intereses de diversos actores de la Sociedad Civil²⁸ que se han organizado y manifestado en diversas formas, pero todas encaminadas para debatir la corrupción como un asunto público (Villaveces 2009, página 8).

La acción colectiva, como enfoque inicial, ayudó a diseñar y proponer un modelo de implementación de una política anticorrupción en la cual el Gobierno no es el principal actor para la toma de decisiones y, por otra parte, sin eliminar los sustentos técnicos, la construcción de lo público se realice con las deliberaciones y acuerdos sociales (Báez 2012).

En este sentido, que la **Comisión Ejecutiva** de la **SESAJ** -compuesta por cuatro ciudadanas y ciudadanos, más una funcionaria pública- sea la primera instancia de aprobación de la **PEAJAL**, permite una acción colectiva reactiva ante la actuación de las instituciones gubernamentales que han mostrado su incapacidad para controlar la corrupción.

Pero también, este cuerpo colegiado aporta la defensa de los intereses de otros grupos sociales, pues esos cuatro ciudadanas y ciudadanos son integrantes del **Comité de Participación Social**, instancia responsable de la vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con todas las materias del **SEAJAL**.

En abono a lo anterior, como señala Mariñez, “la gobernanza colaborativa entonces viene más en la línea del compromiso cívico. Su principal argumento es que el Gobierno podría hacer ‘inversión deliberativa’ para la construcción de capacidades cívicas que permite resolver efectivamente problemas públicos y así enlistar y comprometer a diversos ciudadanos y grupos de actores no gubernamentales para colaborar en la resolución de estos problemas” (2017, página 67).

²⁷ Artículo 5.1 de la LSAEJ. El Sistema Estatal 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 que la ley señale como delitos en materia de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

²⁸ Algunos de ellos participando en la Comisión Interinstitucional para la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

<https://cisaej.jalisco.gob.mx/#:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20Interinstitucional%20para%20la,realizaci%C3%B3n%20de%20un%20diagn%C3%B3stico%20del>

Con esta perspectiva conceptual y utilizando la teoría del cambio (Rogers 2014, página 2) se elaboró una Política Anticorrupción del Estado de Jalisco que determina cuál es la situación actual (**impacto y magnitud del problema**), por qué estamos así (**diagnóstico**), cuál es la situación que deseamos tener (**objetivos**) y qué hay que hacer para alcanzarla y no se vuelva a la situación indeseable (**implementación, seguimiento y evaluación**).

Figura 10
Teoría del cambio de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco



Fuente: Elaboración propia

3.2. Innovación pública y cocreación

La innovación pública entendida como un espacio de interacción política entre diversos agentes y asociada a la creación de valores público y social, nos lleva a diseñar procesos para la toma de decisiones políticas con la intención de generar ecosistemas en donde surjan **redes colaborativas permanentes**, basadas en la libre difusión del conocimiento e información (Luna y Unceta, 2017, páginas 127-132) que permitan la cocreación de decisiones públicas que culminen en la propuesta de soluciones creativas basadas en las visiones, experiencias, conocimientos y capacidades de los agentes públicos, privados, sociales, académicos y particulares (Zurbriggen y González, 2014, página 332).

La PEAJAL se diseñó y elaboró colaborativamente con diversos actores no gubernamentales y funcionarios del SEAJAL, y también presenta un modelo de implementación en donde esta **cocreación e innovación pública** sea la base metodológica de los compromisos y acciones anticorrupción a realizarse.

3.3. Interacción e iteración en políticas públicas

La PEAJAL fue concebida considerando la complejidad del problema y del proceso para la intervención gubernamental (Corral 2000, página 4), pero siguiendo los componentes tradicionales del modelo de políticas públicas, a saber: identificación y definición del problema, selección de alternativas para solucionarlo, ejecución de esas alternativas, monitoreo y evaluación.

Y también se tomó en cuenta la **interacción e iteración** o repetición entre estos componentes para dotarla de flexibilidad ante los cambios y necesidades, sin que pierda la relación congruente entre los mismos mediante un ciclo articulado que permita sortear los obstáculos y tome en cuenta las restricciones institucionales del Gobierno para llevar a cabo las alternativas seleccionadas, traducidas como las acciones anticorrupción a implementar en un entorno de ética pública (Merino 2013, páginas 109 y 157; Molina 2002, página 6).

3.4. Gestión del conocimiento

31

Como lo señala Aguilar (2020), mucho se ha dicho sobre la necesidad del conocimiento para mejorar las decisiones públicas y que estas sean tomadas con base en análisis de datos y evidencias, pero poco se ha estudiado la gestión de ese conocimiento, que no siempre es generado fuera de las instituciones públicas, ni transferido entre ellas.

Así, este nuevo enfoque de la gestión del conocimiento de y para el Gobierno guio instrumentos como el **Taller de Inteligencia Colectiva** y sostiene el principio transversal de “Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico” de la PEAJAL, en aras de conseguir una **inteligencia institucional** para afrontar la corrupción.

4. Marco normativo y alcance

4.1 Legislación nacional y general

La reforma a la CPEUM de 2015 sentó las bases para concebir al SNA como una instancia a través de la cual se proyectan las políticas públicas para combatir las causas que generan la corrupción en el País, mediante mecanismos de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de Gobierno competentes en la **prevención, detección y sanción** de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la **fiscalización y control** de recursos públicos.

32

Los **Sistemas Locales Anticorrupción** conforman uno de los cuatro pilares del SNA, de acuerdo con el artículo 7 de LGSNA. Conforme a su artículo 36, fracciones I, II y III, los Sistemas Locales Anticorrupción deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes al del Sistema Nacional Anticorrupción, tener acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para desempeñar sus funciones y las políticas públicas que emitan deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quien estén dirigidas.

4.2 Legislación estatal y municipal

El SEAJAL es la instancia a través de la cual Jalisco se integra al Sistema Nacional Anticorrupción, y su finalidad es **establecer, articular y evaluar** la política anticorrupción en armonización con el SNA.

Se integra por el **Comité Coordinador**, el **Comité de Participación Social** y el **Sistema Estatal de Fiscalización** (artículos 5 y 6 de la LSAEJ).

A su vez, estos órganos colegiados se integran de la siguiente forma: El CC es integrado por quienes son titulares de la **Auditoría Superior del Estado de Jalisco**; de la **Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción**; de la **Contraloría del Estado**; un representante del **Consejo de la Judicatura Estatal**; quien presida el **Instituto Estatal de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco**; quien presida el **Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco**, y una persona representante del **Comité de Participación Social**.

El **CPS** se integra por **cinco ciudadanas y ciudadanos** destacados por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o el combate a la corrupción (artículo 107 Ter, fracciones I y II de la CPEJ).

Por su parte el **Sistema Estatal de Fiscalización** se conforma por la **Auditoría Superior del Estado de Jalisco**; la **Contraloría del Estado**; los **Órganos Internos de Control** de los **organismos con autonomía** reconocida en la CPEJ; el OIC del **Poder Legislativo** y el OIC del **Poder Judicial** (artículo 37 de la LSAEJ).

El CC cuenta con una **Secretaría Ejecutiva**, dirigida por una **Secretaría Técnica** o **Secretario Técnico**, que le provee de asistencia técnica e insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones (artículos 25 y 35 de la LSAEJ), y finalmente se tiene una **Comisión Ejecutiva** conformada por quien encabece la SESAJ y quienes integran el CPS -excepto quien lo presida-, que es la generadora de los insumos técnicos para que el CC realice sus funciones, además de ser el canal a través del cual el CPS participa en la creación de la PEAJAL (artículos 21 y 31 de la LSAEJ).

La coordinación municipal en el combate a la corrupción se genera a través de los **Sistemas Anticorrupción Municipales**, que podrán crear los Ayuntamientos de Jalisco armonizados con el SEAJAL y el SNA (artículo 36 de la LSAEJ).

4.3 Alcance: competencias, facultades y atribuciones

El alcance de la PEAJAL se condensa en el problema de la corrupción expuesto en este documento, conservando la alineación que por ley preserva con la PNA y atendiendo a las atribuciones, competencias y facultades de las instancias y organismos que conforman el SEAJAL:

33

Tabla 5
Atribuciones de instancias que integran el SEAJAL y entes públicos de Jalisco

	PROPUESTA	DISEÑO Y APROBACIÓN	IMPLEMENTACIÓN	EVALUACIÓN
Comité Coordinador		Le corresponde establecer, articular, aprobar, diseñar y promocionar la PEAJAL (artículos 5 y 8, fracción III de la LSAEJ)		Le corresponde la evaluación periódica, ajuste y modificación de las políticas así como el requerir información a los entes públicos respecto del cumplimiento de la PEAJAL (artículo 8, fracciones III y VI de la LSAEJ)
Comité de Participación Social	A través de la CE opinar y realizar propuestas de la PEAJAL (artículo 21, fracción VI de la LSAEJ)			
Comisión Ejecutiva	Debe generar los insumos técnicos necesarios y someterlos a la aprobación del CC, tales como: la PEAJAL; la metodología para medirla y darle seguimiento; así como los			

	informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico de la SESAJ (artículo 31, fracciones I, II y III de la LSAEJ)			
Secretaría Ejecutiva	Su objeto es brindar apoyo técnico al CC y proveerle de asistencia técnica para el desempeño de sus atribuciones (artículo 25 de la LSAEJ) Le compete elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas, así como el proyecto de evaluación de las miasmas (artículo 35.2 fracciones IV y V de la LSAEJ)			Tiene la obligación de dar seguimiento a la implementación de la PEAJAL que por su cuenta realicen los entes públicos (artículo 5 de la LSAEJ)
Entes públicos			Les compete implementar la PEAJAL (artículo 5.2 de la LSAEJ)	

Tabla 6
Marco normativo

Internacional	Nacional	Estatad
Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política del Estado de Jalisco
Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico	Código Penal Federal	Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco
Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción Nacional	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios
	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco
	Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco
	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios
	Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República	Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Jalisco
	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco
	Ley General de Archivos	Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios
		Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios
		Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco
		Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
		Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal
	Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción	Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

5. Conceptualización de la corrupción

5.1 Aportaciones de la literatura especializada

La corrupción es un **fenómeno social complejo**, que varía de intensidad según el contexto político y social. Sin embargo, existen algunas características que tanto en la literatura especializada como en la práctica han resultado ser constantes: su **carácter sistémico** (Arellano; Hernández y Lepore, 2015), colectivo (Pianezzi y Grossi, 2018) y que **socialmente se encuentra normalizada** (Arellano, 2016).

36

Dado lo anterior, la corrupción se ha convertido en una práctica cada vez más extendida en el espacio público, en donde las interacciones de actores públicos, sociales y privados han privilegiado las instituciones informales y sus incentivos perversos (Berkovich, 2015) sobre las instituciones formales y la integridad individual.

Desde un enfoque más amplio y comprensivo, el fenómeno de la corrupción no solo implica una **práctica ilegítima para beneficio privado**: implica la **vulneración derechos fundamentales de la persona** (Peters, 2015; Koch, 2018), toda vez que las instituciones y los instrumentos de gestión de los gobiernos para garantizar el acceso efectivo a los derechos de las personas son, por sí mismos, inseparables.

Dicho de otra manera: la vulneración del Estado de Derecho y las políticas del Estado, a través de actos o conductas asociados con la ilegalidad, **ponen en riesgo el pleno ejercicio de los derechos humanos** de la ciudadanía.

Por sí misma, la corrupción es un **acto racional que se da en el espacio público** y funciona como una manera en que se relacionan las personas (Arellano; Hernández & Lepore, 2015).

De hecho, la posibilidad o expectativa que existe de acceder a redes de corrupción o **beneficios informales** hace que se convierta en una **práctica de carácter sistémico** tanto dentro de las organizaciones públicas como fuera de ellas (Sundström, 2016). Es de aquí que se desprendan **justificaciones sociales** que den razón de por qué las personas se hacen usuarias de ella.

En ocasiones se utiliza como una **práctica de sobrevivencia** en contextos de violencia (Vilata, 2018); en otros casos es una **forma de socialización** entre individuos que baja el costo de la aceptación social (Navot; Reingewertz y Cohen, 2016), o aparece ante la **retracción del Estado** ante la captura de sus instituciones (Ugalde, 2018) y, en su forma más común, para **maximizar recursos** de algunos cuantos individuos (Sancho, 2017).

Por tal motivo, se afirma que la corrupción **es un acto además de racional, normalizado**.

La normalización de la corrupción tiene al menos dos efectos: **desincentiva las denuncias** por parte de las personas afectadas (Xuhong Su, Xing Ni, 2018) e **incentiva la discrecionalidad** de individuos en posiciones de mayor jerarquía o poder (Crispian, 2018).

Es de ahí que se desprenden:

1) **Prácticas ilegales**, tanto a nivel administrativo como gerencial, que ante la fragilidad institucional que existe en la Administración Pública para investigar, substanciar y sancionar presuntos hechos de corrupción (SNA, 2020) se genera un escenario propicio para que la impunidad se siga perpetuando, y además

2) **Incentivos perversos** como resultado de los márgenes de discrecionalidad que existen para la toma de decisiones de interés público y que derivan en actos arbitrarios.

En suma, se tiene que la corrupción es un fenómeno social complejo, que **tiene incidencia más allá del apartado gubernamental** y con víctimas directas e indirectas.

Esto en mayor o menor medida **vulnera los derechos humanos**, toda vez que condicionar el acceso a la justicia o a servicios públicos al pago de sobornos, regalos o favores constituye una transgresión al funcionamiento del Estado.

De igual manera, la distorsión en el diseño de políticas públicas y la captura de decisiones representan un riesgo que **deja expuesto** a los **grupos poblaciones más vulnerables** (De Beco, 2011; Vázquez, 2017).

37

5.2 La noción y percepción en Jalisco

Para comprender el fenómeno de la corrupción desde la estadística es necesario recurrir a observaciones indirectas que se complementan entre sí: datos duros que provienen de registros administrativos de los gobiernos y la percepción que se tiene del fenómeno.

Una forma de dimensionar y caracterizar este fenómeno es identificando su importancia, la propensión que existe en el espacio público y su frecuencia.

En Jalisco entre 2013 y 2019 se registra **una tendencia al alza** en cuanto a la importancia que la población da al problema de la corrupción, pasando de 51.6 a 55.7 por ciento. Esta tendencia incluso se ubica 2.91 por ciento encima del promedio a nivel nacional, de acuerdo con la última medición de la **Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2019)**.

Figura 11
Problema más importante según percepción
Nacional vs. Jalisco



Fuente: ENCIG 2013 – 2019

La creciente percepción que se tiene de la corrupción como uno de los problemas más importantes se agudiza, ya que el 64.2 por ciento de quienes habitan Jalisco considera que **el País en su conjunto es muy corrupto**.

Al preguntar en lo particular quiénes consideran que son los **principales responsables** de la corrupción, el 59.2 por ciento señaló a **quienes gobiernan**, el 25.5 a la **ciudadanía** y el 8.2 a las **personas servidoras públicas**. Los dos principales factores que determinan la corrupción son los relacionados con el **dinero** o el **poder**, con 27.2 por ciento, y la **pobreza** o la **situación económica** que se vive, con 18.5 puntos porcentuales (JCV, 2020).

En temáticas relacionadas con la corrupción, de acuerdo con la e-Consulta Ciudadana realizada por la SESAJ, los resultados obtenidos señalan que temas de **impunidad** y **arbitrariedad** en las decisiones públicas son los que sobresalen en relevancia, con 77 y 52 por ciento, respectivamente.

38

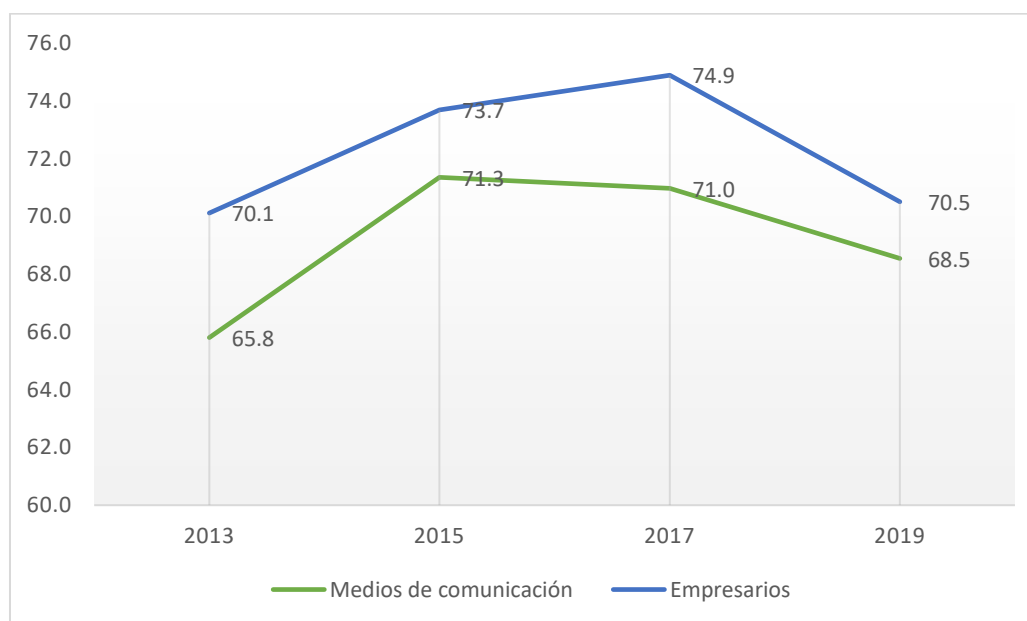
Es importante reconocer que la corrupción **no es exclusiva del sector público**: sectores como la **Iniciativa Privada**, los **medios de la comunicación** y la **Sociedad Civil Organizada**, que en su conjunto forman el espacio de lo público, también son proclives a incurrir en prácticas o conductas asociadas al fenómeno de la corrupción.

Conforme a los resultados de la e-Consulta, la ciudadanía reconoce que **controlar la corrupción** es un tema de **corresponsabilidad**: 52.4 por ciento de quienes participaron está de acuerdo que involucrar a la sociedad e Iniciativa Privada es una medida muy importante para el control de la corrupción; el 67.5 por ciento está totalmente de acuerdo que las empresas son responsables del comportamiento integro de su personal, y también el 43.4 por ciento reconoce que la participación de las empresas en conjunto con el Gobierno es muy importante para el control de la corrupción.

Según la **ENCIG** (2013-2019), la percepción sobre la frecuencia de **corrupción en el sector empresarial** se ha registrado entre un 70.1 y un 74.9 por ciento, mientras que los **medios de comunicación** han presentado en el mismo periodo un valor mínimo de 68.5 por ciento (2019) y un máximo de 71.3 (2015).

En la edición 2019 de la ENCIG por primera vez se incluyó la misma medición para organizaciones de la Sociedad Civil, reportando como resultado un 38.6 por ciento, siendo el sector con mejor valoración del espacio público.

Figura 12
Percepción de corrupción por sector en Jalisco

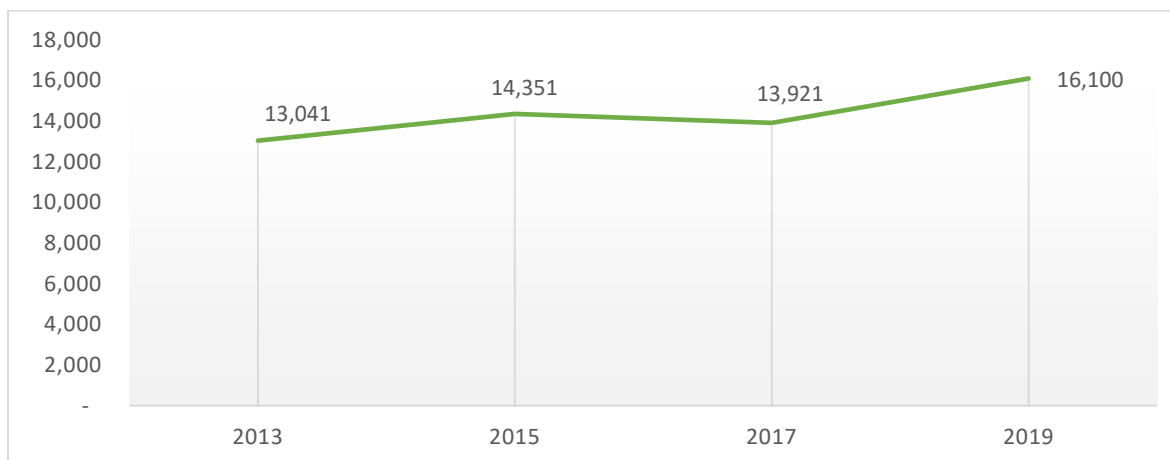


Fuente: ENCIG 2013-2019

En cuanto a las experiencias de la población de 18 años o más que tuvo contacto con alguna persona servidora pública en Jalisco, se observa una tendencia al alza entre 2013 y 2019, pasando de 13 mil 41 a 16 mil 100 casos por cada 100 mil habitantes.

En el más reciente estudio de JCV (2020), **el 56 por ciento** de quienes fueron encuestados en Jalisco **ha atestiguado algún hecho de corrupción**. Al observar los resultados por género, se tiene que el 52.8 por ciento de mujeres y el 59.5 por ciento de hombres han presenciado un hecho de este tipo.

Figura 13
Experiencias de corrupción en Jalisco (trámites por cada 100 mil habitantes)



Fuente: ENCIG 2013–2019

Empero, el 68.5 por ciento de las personas que participaron en la e-Consulta Ciudadana considera que **tener una “palanca” en el Gobierno es una oportunidad**.

Lo anterior es una evidencia sobre la **normalización de la corrupción** que existe en la sociedad: recurrir a las “palancas” es una práctica asociada a los favores que se obtienen para facilitar un trámite, pedir un favor o acceder a ciertos beneficios en el sector público. Dichas prácticas en ocasiones no son vistas como un acto de corrupción *per se* por las personas y se extienden tanto en niveles operativos como en niveles directivos.

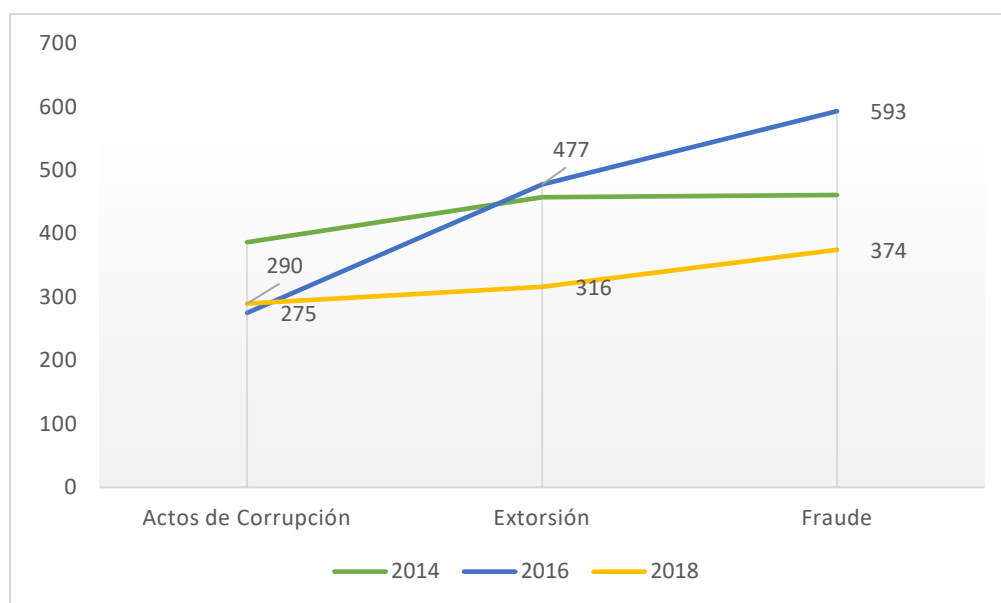
La **Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE, 2016)**²⁹ arroja que la prevalencia de delitos asociados directamente con actos de corrupción en Jalisco ha tenido un comportamiento consistente, con una tasa máxima de 386 casos en 2014 y 275 casos en 2016 por cada 10 mil unidades económicas.

Los casos asociados a la corrupción, como la extorsión y el fraude, han presentado una disminución considerable en su prevalencia.

En 2018 se registraron 316 relacionados con extorsión y 374 con fraude por cada 10 mil unidades económicas. A pesar de la relativa disminución, se observa un comportamiento inestable en el periodo 2014-2018, lo que sugiere implementar estrategias de contención para evitar un repunte.

²⁹ <https://www.inegi.org.mx/programas/enve/2016/>

Figura 14
Tasa prevalencia delictiva Jalisco por cada 10 mil unidades económicas



Fuente: ENVE 2014–2018

A pesar de la cercanía que reporta la ciudadanía en Jalisco con experiencias relacionadas con la corrupción, **se mantiene una cifra negra** o condición de no denuncia, aunque de 2017 a 2019 se observa en la entidad un decremento de 15.3 por ciento, al bajar de 93.7 a 78.4 por ciento, respectivamente.

Entre los motivos que persisten para no presentar una denuncia, los dos más frecuentes en 2019 fueron: 1) “**es inútil, no le darían seguimiento**” (28.8 por ciento) y 2) “**por ser una pérdida de tiempo**” (18.6 por ciento)³⁰.

De acuerdo con JCV (2020), el 61.1 por ciento de las personas en Jalisco **no saben dónde se presenta una denuncia** por hechos de corrupción.

Los resultados son consistentes con lo reportado en la e-Consulta Ciudadana, ya que el 96 por ciento de las personas encuestadas consideran que es de suma importancia que **se generen condiciones para incentivar la denuncia** por hechos de corrupción o faltas administrativas. Entre éstas destacan la protección al denunciante o testigo y la habilitación de sistemas electrónicos para hacer más sencillo y accesible el interponer una denuncia.

Por su parte, los medios de comunicación **reportan más casos nuevos de corrupción que sanciones**, mecanismos de control o prevención, lo cual fortalece la **percepción de impunidad** ante la opinión pública.

De acuerdo con un análisis de contenido elaborado por la SESAJ sobre información local de Jalisco, a partir de una muestra de 327 piezas periodísticas publicadas en medios estatales y nacionales

³⁰ Las cifras de motivos de no denuncia se presentan de manera agregada a nivel nacional en los tabulados de la ENCIG. Para efectos del presente texto, se usan de manera indicativa para dar razón del sentir de las personas encuestadas.

entre abril de 2019 y abril de 2020, el 67 por ciento de ellas se enfocó en los casos relacionados con presuntos delitos de corrupción o supuestas faltas administrativas, principalmente por su denuncia o investigación (42.5 por ciento), y en menor proporción por el control o fiscalización (34.25 por ciento), la sanción (25.08 por ciento) y, por último, la prevención (13.15 por ciento). Cada pieza podía tocar más de una etapa del proceso.

Entre las piezas periodísticas destacaron más los casos vinculados con la Administración Pública Estatal: 46.18 por ciento de dependencias del Poder Ejecutivo, 24.16 por ciento con el Poder Legislativo y 19.88 por ciento con el Poder Judicial -ya sea como instancias en las cuales se registraron las presuntas anomalías o donde se les dio seguimiento-, y solamente en el 6.42 por ciento de casos en la muestra estuvieron relacionados con entidades del orden municipal.

41

5.3 Definición base para la PEAJAL

El 24 de septiembre de 2019 se reunió la Comisión Ejecutiva para trabajar la definición base del concepto y el problema público de la corrupción en México.

La dinámica de trabajo se desarrolló bajo la lógica de un taller participativo, en donde quienes integran la Comisión Ejecutiva dialogaron sobre sus ideas y visiones de la corrupción, con el objetivo de identificar puntos de coincidencia y, con esto, conciliar visiones para la definición conjunta del fenómeno de la corrupción.

Al final del ejercicio se obtuvo la **definición base del concepto de corrupción** para la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco:

“La corrupción es un fenómeno social en el cual existen condiciones sistemáticas de apropiación ilegítima del espacio público para propósitos privados”.

6. La corrupción como problema público

6.1 Definición del problema público

Un **problema** adquiere el carácter de **público** cuando una situación **comienza a posicionarse en la agenda pública**, acaparando la atención de medios de comunicación, organizaciones civiles, Iniciativa Privada y Gobierno para movilizar recursos para la atención del problema.

La definición de un problema público está acompañada por un ejercicio técnico de delimitación y una reflexión colectiva sobre la elección de los valores para la intervención del Estado.

42

En efecto, dicho ejercicio implica tanto identificar las causas y efectos del problema como la selección de objetivos, medios e instrumentos con los cuales se busca atender dicha situación.

Para el caso de Jalisco, en la reunión de trabajo del 24 de septiembre del 2019 se definió el concepto y el problema público relacionado con la corrupción, con la intención de establecer el punto de partida de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL).

A la luz de lo anterior, el **problema público** que se definió fue:

“La incapacidad del Gobierno, Sociedad Civil e Iniciativa Privada para el control de la corrupción”.

La Comisión Ejecutiva ha optado por hacer énfasis en aspectos relacionados con la **integridad**, con la intención que la **teoría de cambio** del problema público de la corrupción se permee por los principios de **ética**, **honestidad** y **profesionalismo** en el espacio público.

De ahí que en el apartado de magnitud del problema en Jalisco se presenten aquellas prácticas asociadas principalmente a la falta de integridad en el sector público.

6.2. La corrupción en el escenario internacional

A nivel internacional **la corrupción es un problema que varía en su intensidad** y percepción según la región del mundo, en donde aspectos políticos y económicos son factores determinantes para comprender un poco más del problema.

De acuerdo con el **Índice de Percepción de Corrupción (IPC)**³¹ elaborado por **Transparencia Internacional (TI)**, coyunturas políticas -como pueden ser las elecciones o contextos caracterizados por una fragilidad institucional- determinan la posición que los países ocupan en este ranking, de acuerdo con especialistas e integrantes de la Iniciativa Privada que se consultaron por medio de una encuesta y una entrevista semiestructurada diseñadas para este fin.

De lo anterior se tiene que los cambios estadísticamente significativos positivos entre 2012 y 2019 están³²:

³¹ <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2019-global-highlights>

³² Se utiliza una escala del 0 al 100, donde 0 significa “corrupción elevada” y 100 “sin corrupción”.

- **Bielorrusia**, al subir de 31 a 45 (+14)
- **Grecia**, de 36 a 48 (+12)
- **Italia**, de 42 a 53 (+11)
- **Argentina**, de 35 a 45 (+10)
- **Estonia**, de 64 a 74 (+10)
-

Los cambios que tienen significancia estadística a la baja se ubican en:

- **Hungría**, pasado de un puntaje de 55 a 44 (-11)
- **Turquía**, de 49 a 39 (-10)
- **Australia**, de 85 a 77 (-8)
- **Canadá**, de 84 a 77 (-7)
- **Guatemala**, de 33 a 26 (-7)
- **México**, de 34 a 29 (-5), siendo el país de la **OCDE** con el puntaje más bajo del *ranking*.

43

Tabla 7
Índice de Percepción de Corrupción: Cambios estadísticamente significativos
en países de la OCDE entre 2012 y 2019

País	2019	2012	Variación
Australia	77	85	-8
Austria	77	69	+8
Canadá	77	84	-7
República Checa	56	49	+7
Grecia	48	36	+12
Hungría	44	55	-11
Italia	53	42	+11
México	29	34	-5
Turquía	29	49	-10

Fuente: IPC-Transparencia Internacional

En los resultados del IPC a escala continental, de los 32 países considerados en el estudio los tres con mejor puntaje en 2019 son:

- **Canadá** (77),
- **Uruguay** (71) y
- **Estados Unidos** (69)
-

Por el otro lado, los países con la puntuación más baja son:

- **Venezuela** (16),
- **Haití** (18) y
- **Nicaragua** (22).
-

Con sus 29 puntos, **México** ocupa el lugar 24 del *ranking* regional del **IPC**.

Desde otra óptica, de acuerdo con los **Sustainable Governance Indicators 2019**³³, en la dimensión de calidad de la democracia se considera entre uno de los subíndices el relacionado al control de la corrupción.

Entre los parámetros que son considerados se destacan los **mecanismos formales de integridad** impulsados por el Estado y la sociedad para prevenir que las personas servidoras públicas y en la política utilicen su posición de poder para acceder a privilegios o aceptar sobornos³⁴.

Los resultados entre los países que integran la OCDE colocan a México en el penúltimo lugar, solo por arriba de Turquía.

Tabla 8
Subíndice de control de la corrupción³⁵ entre países de la OCDE, 2019

Posición	País	Puntaje
1	Dinamarca	10
2	Nueva Zelanda	10
3	Estonia	9
4	Finlandia	9
5	Suecia	9
6	Suiza	9
7	Australia	8
8	Austria	8
9	Bélgica	8
10	Canadá	8
11	Alemania	8
12	Luxemburgo	8
13	Noruega	8
14	Gran Bretaña	8
15	Francia	7
16	Irlanda	7
17	Letonia	7
18	Holanda	7
19	Portugal	7
20	Corea del Sur	7
21	España	7
22	Estados Unidos	7
23	Chile	6
24	Israel	6
25	Italia	6

³³ https://www.sgi-network.org/2020/Democracy/Quality_of_Democracy/Rule_of_Law

³⁴ Entre dichos mecanismos de integridad se consideran: auditorías, regulación de gasto a partidos, códigos de ética, sistemas de contratación pública, efectividad para sancionar actos de corrupción, declaraciones de intereses y patrimoniales.

³⁵ El subíndice pertenece a la dimensión de calidad de la democracia

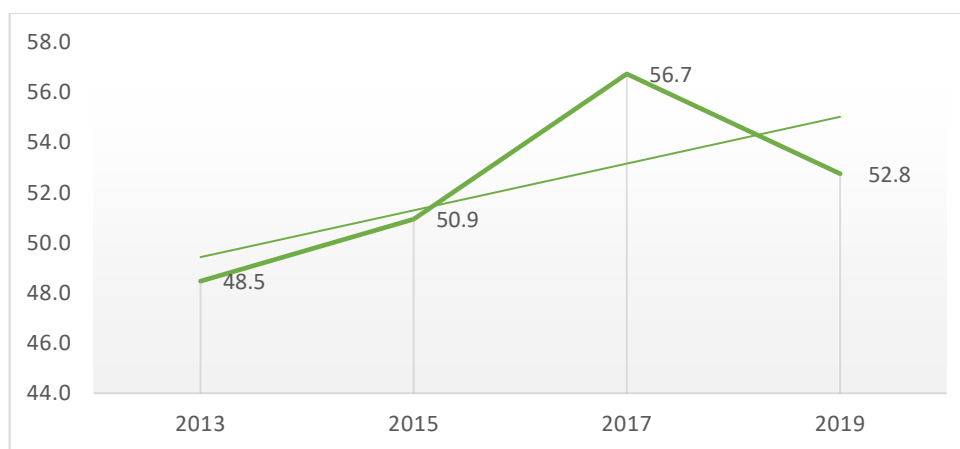
Posición	País	Puntaje
26	Lituania	6
27	República Checa	5
28	Grecia	5
29	Japón	5
30	Polonia	5
31	Eslovaquia	5
32	Eslovenia	5
33	Islandia	4
34	Hungría	3
35	México	3
36	Turquía	2

Fuente: Sustainable Governance Indicators 2019

6.3 La corrupción en México

En México, la corrupción **es uno de los problemas que se considera más grave**. De acuerdo con la ENCIG³⁶, entre 2013 y 2019 se observó una percepción ciudadana relativamente mayor sobre el tema, teniendo como valor máximo 56.7 por ciento en el 2017 y como mínimo 48.5 por ciento en 2013.

Figura 15
Corrupción como problema más grave en México



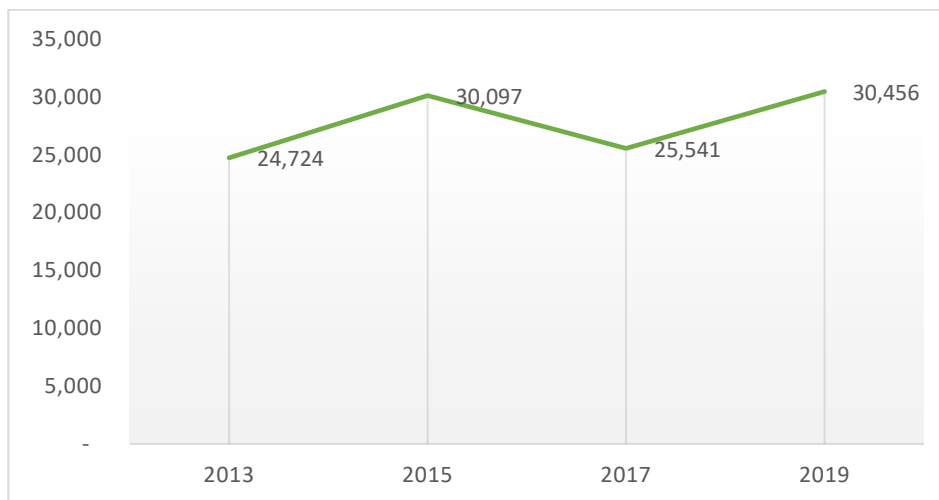
Fuente: ENCIG 2013-2019

Lo anterior es resultado de la situación que se vive cotidianamente en la relación de la ciudadanía con el sector público.

³⁶ <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

Un ejemplo que da luz para entender lo anterior proviene de la incidencia en actos de corrupción: de 2013 a 2019 se reportó un crecimiento en la tasa de 23.2 por ciento, pasando de 24 mil 724 a 30 mil 456 casos por cada 100 mil habitantes.

Figura 16
Incidencia de la corrupción en México

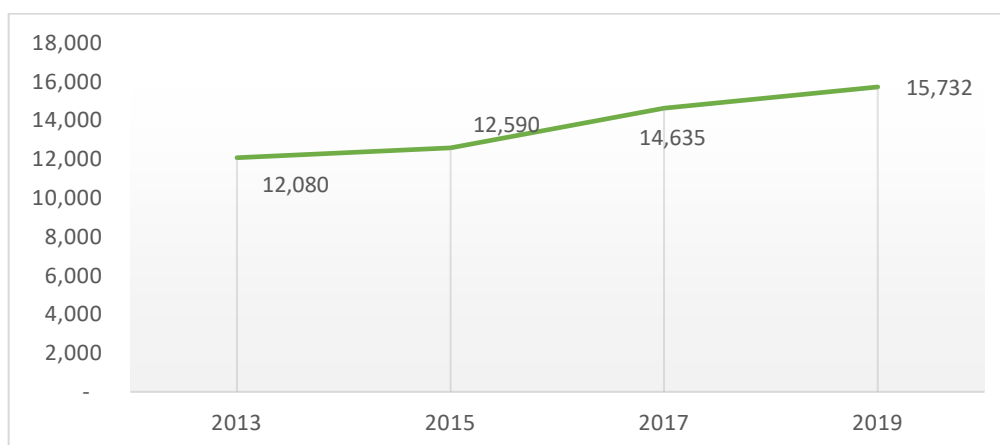


Fuente: ENCIG 2013-2019

De 2013 a 2019, según la ENCIG, hubo un incremento del 23.2 por ciento en la prevalencia de la corrupción. Esto quiere decir que, según lo reportado por las personas que fueron encuestadas, tuvieron conocimiento y/o contacto con algún acto de corrupción a nivel burocrático.

En números absolutos, se tiene que en 2019 es el año con mayor prevalencia, con una tasa de 15 mil 732 casos.

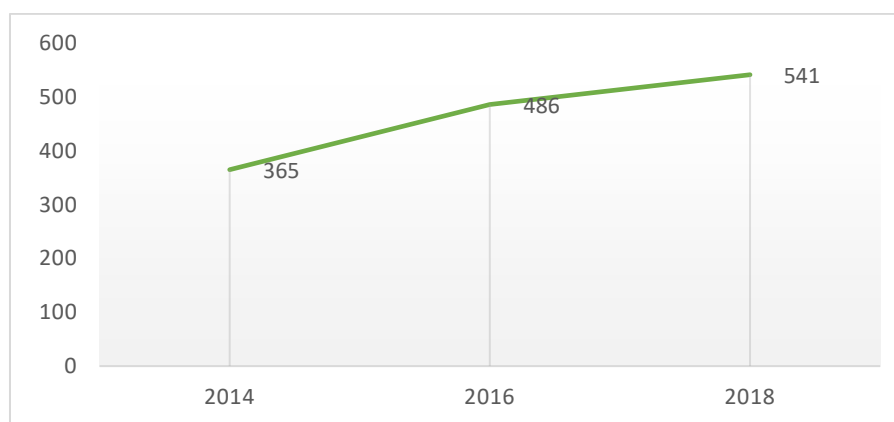
Figura 17
Tasa de prevalencia de corrupción en México



Fuente: ENCIG 2013-2019

En el sector privado se vive una situación similar. De acuerdo con la **Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE)**³⁷, la tasa de prevalencia por cada 10 mil unidades económicas por actos de corrupción³⁸ se ubicó en 541 para 2018, lo que representa un crecimiento de 48.2 por ciento desde 2014. Lo anterior ha tenido un costo promedio de 12 mil 243 pesos por unidades económicas, según la **Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE)** 2016³⁹.

Figura 18
Tasa de prevalencia por actos de corrupción en unidades económicas



Fuente: ENVE 2014–2018

A pesar de existir una tasa de incidencia y prevalencia al alza, las personas afectadas por la corrupción no lo hacen del conocimiento a las autoridades competentes. La **cifra negra** a nivel nacional es del 81 por ciento y en Jalisco del 78.4, conforme a la ENCIG 2019.

Entre las razones más recurrentes para no proceder se encuentran el “**porque no sabe ante quién denunciar**”, con un 46.2 por ciento, y “**es inútil, no le darían seguimiento**”, con 39.7 puntos porcentuales.

Entre las mujeres el porcentaje de quienes no denunciaron creció del 30.4 al 36.7 por ciento de 2017 a 2019.

Esto es una señal a la que debe poner atención la autoridad: **las mujeres son un grupo poblacional vulnerable**, sobre todo si se encuentran en condición de pobreza.

De acuerdo con el CONEVAL (2018), se calcula que las mujeres indígenas en situación de pobreza representan el 79.7 por ciento del total, mientras que el 32.8 por ciento de las mujeres con trabajo remunerado se encuentran en situación de pobreza.

Transparencia Internacional (2019) advierte que **las mujeres son desproporcionalmente afectadas por la corrupción**; de hecho, se comienza a tener cada vez más evidencia que deben recurrir a prácticas como el soborno para acceder a servicios públicos de salud, principalmente.

³⁷ <https://www.inegi.org.mx/programas/enve/2018/>

³⁸ En actos de corrupción se consideran principalmente: pago de soborno a policías, pago para agilizar trámites y/o licencias.

³⁹ <https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>

Las mujeres también tienen mayor riesgo de ser víctimas de distintas modalidades de la corrupción que van más allá de aspectos económicos (**PNUD**, 2014): modos de intercambio (favores sexuales, regalos,) suelen una práctica recurrente (Hossain y Nyamu, 2010).

Según el estudio “**Visiones y experiencias de los ciudadanos sobre la corrupción**” (Transparencia Internacional, 2019), en México el 20 por ciento de las mujeres encuestadas reportan conocer o haber sido víctimas de personas que solicitaban favores sexuales como moneda de cambio.

En la actualidad instituciones de Gobierno, académicas y de la Sociedad Civil trabajan en la generación de **datos con perspectiva de género** en la materia. Contar con un repositorio más robusto para focalizar y calibrar de mejor manera las estrategias anticorrupción se vuelve una tarea estratégica en el sector público.

Con la evidencia y datos existentes, hoy es posible empezar a dimensionar el escenario al que se enfrentan las mujeres, sobre todo aquellas que se encuentran en situación de pobreza.

Otra de las determinantes que agudizan el problema de la corrupción tiene que ver con la **fragilidad institucional** en contextos de **violencia y criminalidad**.

Según el estudio **Barómetro de las Américas** (2019), en México las personas que están expuestas a un contexto donde de manera frecuente se reportan **asesinatos o crímenes tienden a verse involucradas en mayor número de actos de corrupción**.

Las experiencias y percepción de corrupción en estos casos son recíprocas entre cuerpos policiacos y ciudadanos. Por una parte, **se tiene una alta percepción de corrupción de las autoridades de seguridad pública** (ENVIPE, 2019) como policías municipales (66.9 por ciento), policías estatales (63.5 por ciento) y policías federales (57.2 por ciento).

Por el otro lado, dichas autoridades reportan de acuerdo con la **Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP, 2017)**⁴⁰ ser **víctimas de extorsión** (98.3 por ciento) o ser **amenazados** por parte de delinquentes o el crimen organizado (92.9 por ciento), ambas situaciones asociadas a situaciones de corrupción.

Lo anterior se enmarca en una coyuntura política y social compleja para el Estado mexicano, dado que desde hace más de una década existe una degradación de las condiciones de seguridad en el país, mismas que de manera colateral generan un **binomio perverso** entre **inseguridad y corrupción**.

De ahí la necesidad de trabajar en clave de gobernanza para generar sinergias institucionales para identificar y controlar los riesgos de corrupción que se presentan en contextos de fragilidad institucional.

6.4. Magnitud del problema en Jalisco

En Jalisco el 40.3 por ciento de la población **no confía en el Gobierno del Estado** (ENCIG, 2019)⁴¹. Dicho porcentaje se incrementa a un 73.6 por ciento al considerar solo los Municipios del Área

⁴⁰ <https://www.inegi.org.mx/programas/enecap/2017/>

⁴¹ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/14_jalisco.pdf

Metropolitana de Guadalajara (AMG)⁴², de acuerdo con los resultados 2018 de la **Encuesta de Percepción Ciudadana de Jalisco Cómo Vamos** (JCV, 2019).

Los resultados son consistentes con la satisfacción que reportan los ciudadanos del AMG con el Gobierno, ya que el 66.1 por ciento dice estar poco o nada satisfecha (JCV, 2018).

Una de las razones para desconfiar y no de estar satisfecha con el Gobierno tiene que ver **con la forma en cómo atiende el problema de la corrupción**. De hecho, la respuesta a la afirmación “el Gobierno combate la corrupción” obtuvo como resultado que la mayoría de las personas encuestadas no comparten dicha aseveración: el 65.2 por ciento (2016) y 84.3 por ciento (2018) dicen estar muy desacuerdo o en desacuerdo (JCV, 2019).

49

Estas cifras son consistentes con la última encuesta de JCV (2020), en la cual desde un enfoque diferente se otorga a los Gobiernos municipales y al estatal una **calificación de 4 de 10 en materia de combate a la corrupción**.

Dicho en otras palabras: en Jalisco la corrupción se identifica como uno de los problemas más importantes, pero **la percepción es que las autoridades parecen no estar haciendo lo suficiente para atenderlo**.

Los efectos que tiene la corrupción se pueden observar al menos en tres grandes ámbitos: las **prácticas asociadas con la corrupción** y la **falta de ética e integridad** en el sector público; el **uso ineficiente de recursos públicos** y la **relación Gobierno-sociedad**. Esto, en su conjunto, vulnera el Estado de Derecho.

6.4.1 Prácticas asociadas con la corrupción y la falta de ética e integridad

Entre las prácticas asociadas con la corrupción que propician formas de intercambio particulares, excluyentes, arbitrarias y de favoritismo, el **Registro Estatal de Inhabilitaciones** de la **Contraloría del Estado de Jalisco** acumuló entre 2011 y 2020 un total de 53⁴³ personas inhabilitadas por causas relacionadas al desvío de recursos asignados para desarrollo de facultades, violación al procedimiento de contratación, cohecho, extorsión o abuso de autoridad.

Entre otras causales de inhabilitación asociadas a la falta de ética e integridad en el sector público se encuentran, por ejemplo, la omisión en la presentación de declaraciones patrimoniales (inicial, anual o final), negligencia administrativa, irregularidades en el desempeño de funciones y no observar buena conducta. En su conjunto suman mil 142⁴⁴ personas sancionadas entre 2003 y 2020.

6.4.2 Ejercicio ineficiente de recursos públicos

Por otro lado, el uso ineficiente de recursos públicos por parte del Gobierno es reflejo de una **mala planeación o gestión gubernamental**. En muchos casos, las **cuentas públicas** entregadas a la

⁴² Los Municipios considerados en el levantamiento de la encuesta de Jalisco Cómo Vamos son Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá y El Salto.

⁴³ Se consideran aquellos casos que de acuerdo con el Registro Estatal de Inhabilitaciones (<https://contraloria.app.jalisco.gob.mx/SISEPPS/inhabilitaciones>) cuentan con fecha de resolución del caso.

⁴⁴ Existe 224 registros adicionales que no cuentan con fecha de resolución del caso. Sin embargo, según el Registro Estatal de Inhabilitaciones, sí existe fecha de inicio y fin de la inhabilitación de las personas en cuestión.

Auditoría Superior del Estado de Jalisco tienen como resultado observaciones e inconsistencia en el uso y destino de los recursos públicos.

Un ejemplo de esto son los hallazgos del “**Estudio acerca del gasto público municipal de Jalisco 2012-2016**” (ASEJ, 2019), en el cual se observan tendencias que se deben vigilar, ya que son señales de un desempeño poco adecuado en las haciendas públicas.

Una de las tendencias a poner más atención está asociada con aspectos de integridad en el ejercicio y la profesionalización de la función pública, toda vez que se ha observado una **planeación poco efectiva** de los Municipios de Jalisco para atender la demanda de bienes y servicios, misma que deriva en **ampliaciones presupuestales y endeudamiento público**.

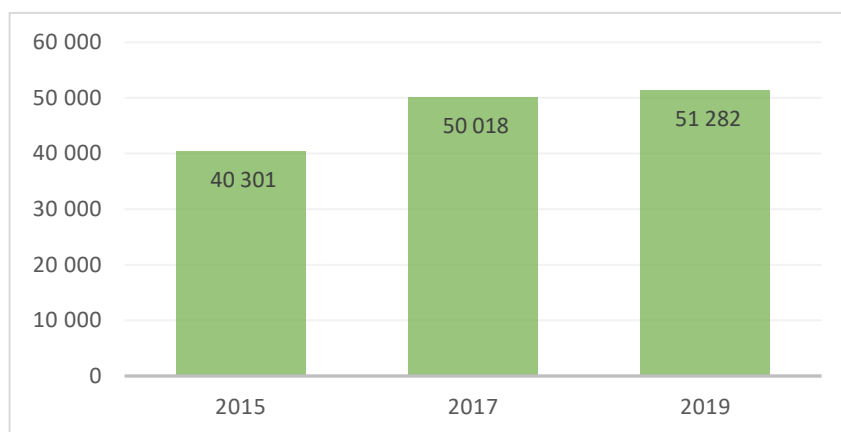
50

Tanto las ampliaciones como el endeudamiento deberían ser sujetas a un análisis de riesgo, dado que se insertan en una lógica extrapresupuestal que elude candados de control y vigilancia, como: destino o reasignación del programa presupuestario, unidades responsables y ejecutoras del gasto, así como reglas de operación para ejercer los recursos.

6.4.3 Relación Estado–sociedad

De acuerdo con la ENCIG, de 2015 a 2019 en Jalisco se incrementó en 21.4 por ciento la tasa por cada 100 mil habitantes de las personas que tienen algún conocido que refirió **actos de corrupción** en los **trámites que realizaron con el Gobierno**, pasando de 40 mil 301 a 51 mil 282.

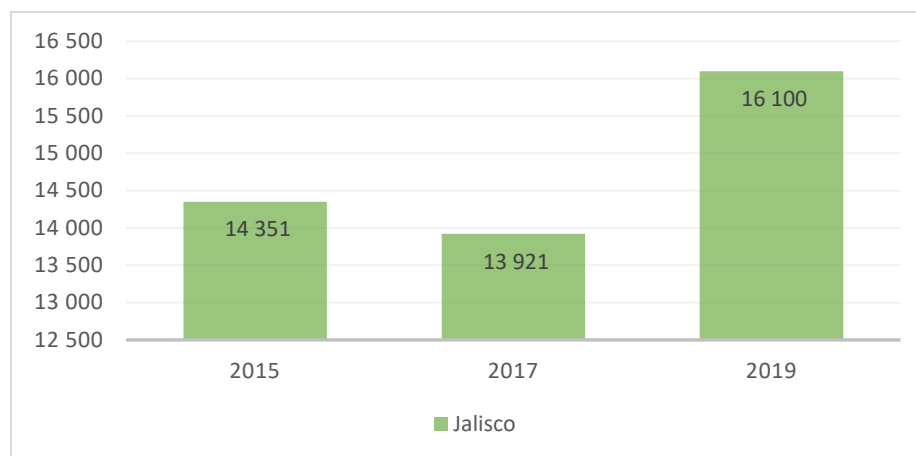
Figura 19
Personas que tienen algún conocido que les refirió
actos de corrupción en los trámites que realizaron



Fuente: ENVIG 2015 – 2019

De igual manera, el número de personas que experimentaron de forma directa un acto de corrupción al momento de realizar trámites se incrementó en 10.9 por ciento durante el mismo periodo, pasando de 14 mil 351 a 16 mil 100 casos por cada 100 mil habitantes.

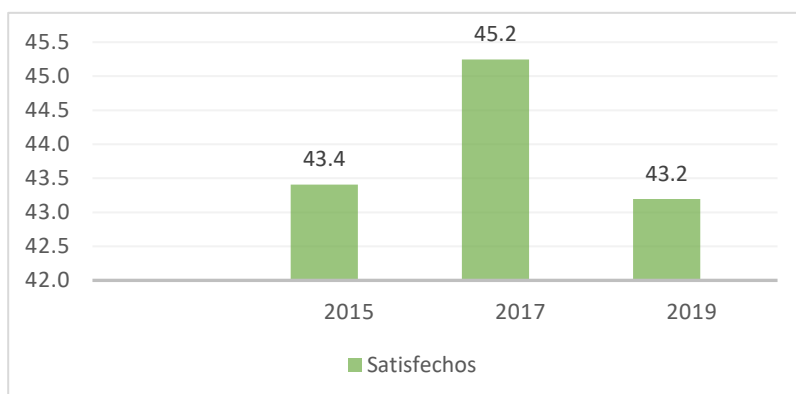
Figura 20
Personas que experimentaron algún acto de corrupción
en al menos uno de los trámites que realizaron



Fuente: ENVIG 2015–2019

La experiencia de corrupción guarda relación con la satisfacción que tienen las personas con los servicios públicos⁴⁵. De hecho, de 2015 a 2019 se observa una tendencia que se ha mantenido constante: el 43.2 por ciento dice estar satisfecha con la atención y servicio que experimenta en trámites gubernamentales.

Figura 21
Satisfacción con servicios públicos municipales en Jalisco



Fuente: ENVIG 2015–2019

Lo anterior es uno de los motivos de que el acceso a servicios públicos en muchas ocasiones **se vea condicionado o restringido** a causa de la corrupción, agravando las desigualdades sociales, sobre todo en **grupos vulnerables**.

⁴⁵ Se consideran servicios municipales de agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura, seguridad y mantenimiento de calles.

6.4.4 Vulneración del Estado de Derecho

Jalisco se ubica en el lugar 26 de 32 a nivel nacional en el **Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020 (World Justice Project, 2020⁴⁶)**, que considera ocho factores, de los cuales se destacan tres:

- 1) Ausencia de corrupción,
- 2) Justicia civil y
- 3) Justicia penal.

En el primer factor son considerados los tres Poderes del Estado, además de las instituciones de seguridad y procuración de justicia. En él **Jalisco se ubica en el lugar 28**, con un puntaje de 0.31, valor que se encuentra por debajo de la media nacional, de 0.36.

El factor sobre justicia civil considera aspectos relacionados con la confianza y eficacia de las instituciones de justicia. La media nacional es de 0.36, y Jalisco obtuvo un puntaje de 0.32, ubicándolo en el lugar 32.

El tercer factor tiene que ver con aspectos de la justicia penal, en donde se valora la eficacia de la Policía y el Ministerio Público para investigar, así como la independencia, imparcialidad y ausencia de corrupción del sistema de justicia. El lugar que ocupa Jalisco es el 27, con un puntaje de 0.33, también por debajo de la media nacional, que es de 0.38.

El balance que se tiene a nivel estatal invita a seguir trabajando para controlar la corrupción en Jalisco y sus Municipios.

En la actualidad ha comenzado un proceso de construcción de capacidades institucionales para hacer frente al problema de la corrupción. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Locales Anticorrupción representa un avance significativo para mejorar las condiciones que prevalecen en la materia.

En medida que se construyan y consoliden esas capacidades, se podrá controlar y disuadir la corrupción, garantizando en mayor medida el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

6.5 Índices y datos disponibles

A nivel internacional existen estudios y bases de datos en los cuales se pueden encontrar diversos acercamientos para comprender mejor el fenómeno de la corrupción.

El repositorio internacional disponible actualmente provee información útil para fines comparativos entre países y analíticos sobre cómo medir la corrupción desde una aproximación indirecta de cómo se desempeñan los gobiernos y qué tan efectivos son para controlar la corrupción.

Entre los estudios que se han consolidado a lo largo del tiempo destacan principalmente:

⁴⁶ Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020 (2020), página 7, https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/1_ReporteSpanish_MSI-2019-2020-VF2.pdf

Tabla 9
Repositorio internacional de índices y datos sobre corrupción

Índice / Estudio	Organización que lo elabora
Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional
Barómetro Global de Corrupción	Transparencia Internacional
<i>Sustainable Governance Indicators</i>	Bertelsmann Foundation
Barómetro de las Américas	USAID–Universidad de Vanderbilt
Latinobarómetro	Corporación Latinobarómetro
<i>World Value Survey</i>	Institute for Comparative Survey Research Austria
<i>World Governance Indicators</i>	Banco Mundial
Índice de Estado de Derecho	World Justice Project

Fuente: Elaboración propia

6.6 Principales indicadores para el ámbito estatal y municipal

El INEGI es el principal brazo técnico y de inteligencia del Estado mexicano. Entre los instrumentos que cuenta para la generación de estadísticas se encuentran las encuestas y los censos nacionales. Entre los indicadores relativos a transparencia y anticorrupción disponibles es posible encontrar un total de 102.

Sin embargo, es importante señalar que algunos necesitarán algunos años más para contar con series históricas para empezar a tener evidencia sobre las tendencias.

- a) **Encuestas Nacionales:** La información se encuentra desagregada a nivel estatal. El alcance disponible de la información disponible relacionada a temas de corrupción se puede categorizar en: prevalencia, denuncia y percepción.

Tabla 10
Encuestas Nacionales por información disponible

Encuesta	Prevalencia	Denuncia	Percepción
ENCIG	Sí	Sí	Sí
ENVIPE			Sí
ENVE	Sí	Sí	Sí
ENCRIGE	Sí	Sí	Sí
ENECAP	Sí	Sí	

Fuente: INEGI

De manera particular, los indicadores que se pueden encontrar en las encuestas son:

Tabla 11
Disponibilidad de indicadores en encuestas nacionales por categoría

Indicador	ENCIG	ENCRIGE	ENVIPE	ENVE	ENECAP
Corrupción como problema más frecuente	Percepción	Percepción	Percepción	Percepción	
Frecuencia de corrupción	Percepción	Percepción			
¿Cree/conoce que se comentan actos de corrupción?	Percepción	Percepción			
Percepción de corrupción por autoridades	Percepción		Percepción		
Razones para incurrir en corrupción		Percepción			
Conocimiento de acciones para combatir la corrupción			Percepción		
Miedo a que los extorsiones como motivo de la no denuncia			Percepción		
Prevalencia de corrupción	Prevalencia	Prevalencia		Prevalencia	Prevalencia
Prevalencia de corrupción por tipo de interacción	Prevalencia	Prevalencia		Prevalencia	Prevalencia
Prevalencia de corrupción por tamaño y sector				Prevalencia	Prevalencia
Incidencia de corrupción	Prevalencia	Prevalencia			
Cantidad apropiada en acto de corrupción	Prevalencia	Prevalencia			Prevalencia
Prevalencia de corrupción por autoridad beneficiada				Prevalencia	Prevalencia
Porcentaje de víctimas que denunciaron corrupción	Denuncia	Denuncia			
Cifra negra de corrupción				Denuncia	
Razones de la no denuncia	Denuncia	Denuncia		Denuncia	

Fuente: INEGI

- b) Censos Nacionales:** Estos instrumentos generan información estadística de gestión y desempeño de las entidades gubernamentales como los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y organismos constitucionalmente autónomos⁴⁷. La información se puede encontrar desagregada a nivel estatal y en algunos casos a nivel municipal. Entre las categorías relativas a temas de corrupción están el Control Interno (CI), Declaraciones Patrimoniales (DP), Declaraciones de no Conflicto de Interés (DCI), Anticorrupción (AC) y Corrupción como Delito (CD).

⁴⁷ Censos y Conteos, apartado Gobierno. <https://www.inegi.org.mx/datos/?ps=Programas>

Tabla 12
Disponibilidad de información en Censos Nacionales sobre el Poder Ejecutivo

Orden	Ente público	Censo			
Estatad	Poder Ejecutivo	CNGSPSPE		CNPJE	
		CI	DP	AC	CD

Fuente: INEGI

Tabla 13
Disponibilidad de información en Censos Nacionales sobre el Poder Judicial

Orden	Ente público	Censo				
Estatad	Poder Judicial	CNIJE				
		CI	DP	DCI	AC	CD

Fuente: INEGI

Tabla 14
Disponibilidad de información en Censos Nacionales a nivel municipal

Orden	Ente público	Censo		
Municipal	Ayuntamiento	CNGMD		
		CI	DP	AC

Fuente: INEGI

7. Diagnóstico

Nota metodológica

Objetivo:

Analizar las causas y los efectos de la incapacidad del Gobierno, Sociedad Civil Organizada y la Iniciativa Privada para controlar la corrupción en Jalisco.

Métodos:

- a) Identificación y descripción del estado deseable u óptimo de:
 - Comportamientos de las personas en el servicio público y las relaciones entre ellos y con los particulares y empresarios.
 - Las interacciones Gobierno-sociedad mediante la participación pública
 - La toma de decisiones en la gestión pública
 - El Estado de Derecho en su dimensión sancionatoria
- b) Confrontación entre el estado deseable y la problemática detectada
- c) Identificación de indicadores cuantitativos de la problemática
- e) Análisis cualitativo de la literatura disponible
- f) Análisis de los resultados de la Consulta Ciudadana en Línea del 2018, (SESNA 2020), Consulta Ciudadana Electrónica de 2020 (Anexo II) y el Informe de Resultados del Diagnóstico sobre la Corrupción en Jalisco 2020 (Jalisco Cómo Vamos 2020).
- g) Compilación de notas periodísticas
- d) Construcción de un “árbol de problemas”

Alcance:

Los cuatro ejes estratégicos y los dos principios transversales de la PEAJAL, que surgen tras el análisis de la PNA, fueron determinados por la Comisión Ejecutiva en su Sesión Ordinaria de 3 de julio de 2019⁴⁸.

Ejes estratégicos	Principios transversales
1. Promover la integridad y ética pública	Procuración de los derechos humanos Perspectiva de género
2. Impulsar la participación social efectiva en el Gobierno	
3. Disminuir la arbitrariedad en la gestión pública	
4. Combatir la impunidad	

Insumos utilizados:

- Datos oficiales generados por instituciones públicas mexicanas y jaliscienses, tales como el INEGI, el IIEG y la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, y de la Sociedad Civil - Jalisco Cómo Vamos, entre otros-.
- Investigaciones académicas
- Reportes de organizaciones de la Sociedad Civil
- Notas periodísticas.
- Cuando fue posible, se desagregó la información a nivel municipal (Anexo “Fuentes e insumos”).

⁴⁸ Acta disponible en:

<https://www.sesaj.org/sites/default/files/2019-07/Acta%20CE%20Sesi%C3%B3n%20Ordinaria%20SEAJAL%2020190703%20%281%29.pdf>

7.1. Disfuncionalidad de las instituciones públicas

El Estado y sus instituciones surgen para satisfacer necesidades colectivas y proveer los servicios y productos que requiere la sociedad. En ese sentido, **la Administración Pública tiene como finalidad la gestión los recursos públicos**, propiedad de todos, por lo que los ciudadanos y sociedad en general deben tener confianza en esas instituciones.

Para Montero, Zmerli y Newton (2008), la confianza en una institución proviene de la creencia ciudadana de que se recibirá un trato igualitario, justo, correcto, sin arbitrariedad ni discriminación. En su estudio “Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia” concluyen que **la incredulidad y desconfianza en las instituciones y actores públicos** (políticos y gobernantes) **genera falta de legitimidad** y podría generar también un **problema de gobernabilidad**.

Así, un primer síntoma para afirmar que las instituciones públicas no funcionan adecuadamente es **el grado de confianza** en las mismas.

Puede observarse que en Jalisco la confianza en las instituciones públicas se encuentra deteriorada y **resalta la corrupción** como uno de los problemas, según lo señalan algunos estudios (Valdés 2006)⁴⁹ y datos, entre otros, los arrojados por la **Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019** del INEGI, la cual señala que en Jalisco solo el 40.3 por ciento de la población confía en el Gobierno estatal, 48.4 lo hace en las personas servidoras públicas y el 50.1 en los Gobiernos municipales. Pero tampoco existe confianza suficiente en quienes son responsables de la procuración e impartición de justicia (agentes del Ministerio Público, titulares de juzgados y Magistraturas) ni en el Poder Legislativo, como se observa en la siguiente gráfica:

Figura 22
Nivel de percepción de confianza de la sociedad en instituciones o diferentes actores



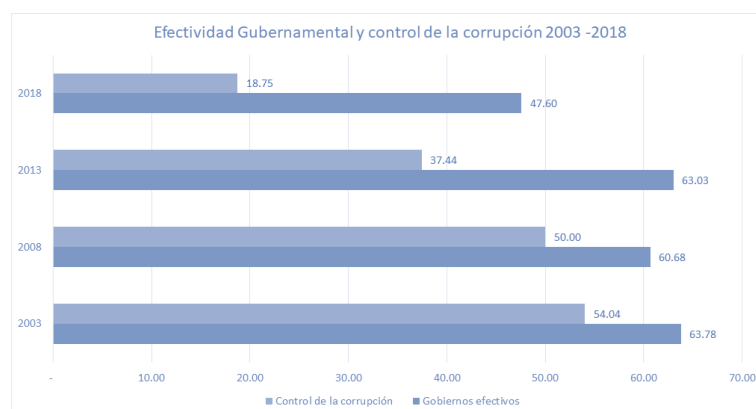
Fuente: ENCIG 2019, Principales resultados Jalisco, página 47

⁴⁹ Valdez (2006) coordinó un diagnóstico para identificar causalidades y consecuencias de la falta de confianza y credibilidad social en Jalisco, resultando en ocho problemas sociales principales, a saber: inseguridad, pobreza, desempleo, movilidad, desorden urbano, falta de profesionalización de la administración pública, corrupción y desconfianza e incredulidad social

Tampoco se percibe una robusta credibilidad en los medios de comunicación y empresarios, lo que indica un problema generalizado respecto a las relaciones sociales en México.

Por otra parte, existe una **correlación** entre la **efectividad gubernamental** y el **control de la corrupción**, según los Indicadores Mundiales de Gobernanza que genera el Banco Mundial:

Figura 23
Efectividad gubernamental y control de la corrupción en México



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, Indicadores Mundiales de Gobernanza, 2018, disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

Para que las instituciones públicas funcionen adecuadamente, y se prevenga la corrupción, se requiere que las personas que trabajan en ellas -servidoras y servidores públicos- se comporten y se relacionen entre ellas y con los particulares con cuatro cualidades mínimas: **capacidad profesional, integridad, corresponsabilidad y condiciones igualitarias** para acceder a los cargos de elección popular.

A continuación, se analizan las buenas prácticas, recomendaciones y deficiencias de estas cualidades desde la perspectiva de los comportamientos de los sujetos (Bejero 2013, Correira *et al.* 2019) y su entorno organizacional⁵⁰, resaltando la situación en Jalisco.

7.1.1. El comportamiento organizacional de las personas servidoras públicas

Dos décadas atrás ya se vislumbraba la necesidad de robustecer en Jalisco a las instituciones públicas, por medio del funcionariado:

“Los diferentes niveles de Gobierno en el Estado de Jalisco tienen una responsabilidad adicional, que es la de dar ejemplo a la sociedad con una conducta intachable en su desempeño como funcionarios públicos y como ciudadanos. Además, deben encontrar en las tecnologías de la

⁵⁰ Al respecto, véase el proyecto del Instituto Andalúz de Administración Pública “Compartir conocimiento y trabajo colaborativo”, particularmente, el apartado “El individuo en la organización” disponible en <https://sites.google.com/site/groupccyqv/wiki-del-proyecto/1-las-organizaciones-como-generadoras-de-conocimiento-1/2-2-el-individuo-dentro-de-la-organizacion>

información, un verdadero soporte estructural para abrir y desarrollar modernos y eficientes canales de comunicación con la sociedad. De esta forma, el Gobierno integrará a la sociedad en un mejor aprovechamiento de los recursos del Estado y generará la sinergia necesaria para acelerar el desarrollo integral de Jalisco” (Consejo Asesor Jalisco a Futuro, 1999) página 220.

Nadie duda en afirmar, y se ha establecido normativamente, que las personas servidoras públicas deben administrar los recursos públicos con apego a la **legalidad, honestidad y honradez, objetividad, profesionalismo, disciplina, rendición de cuentas y transparencia**, entre otros principios y valores que rigen el comportamiento del funcionariado en Jalisco.⁵¹

59

Al respecto, la SESNA señala en la PNA que “un tema que impacta directamente en el control efectivo de la corrupción es el de la profesionalización del servicio público. El argumento que subyace a la relevancia de este tema en el marco de la PNA es bastante directo: en la medida que las personas servidoras públicas actúen bajo estándares de **profesionalismo e integridad**, las posibilidades de que ellos se conviertan en sujetos activos de hechos de corrupción **disminuyen**” (SESNA, 2020, página 87⁵²).

Sin embargo, para que esto suceda, se deben generar y sostener las condiciones que permitan este comportamiento deseable, entre otras, la estabilidad laboral, el desarrollo de capacidades, habilidades y actitudes, el fomento de valores éticos y una política institucional del talento humano que permita a los entes públicos evaluar el desempeño técnico y el comportamiento íntegro de las personas servidoras públicas.

Profesionalización de la burocracia

Desde hace años el tema de la profesionalización de las personas servidoras públicas ha sido discutido al igual que los servicios civiles o profesionales de carrera, bajo el entendimiento de que la carencia de esquemas y criterios claros para la profesionalización del servicio público debilita la capacidad de las administraciones públicas, y naturalmente abre la puerta a la discrecionalidad y a la desviación de objetivos de las instituciones (Laguna, 2005, página 45; Pardo, 2005, página 84).

Por lo anterior, la **profesionalización del servicio público** es vista como la respuesta estratégica y sostenible contra la corrupción (Merino, 2013, página 143; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2017, página 11).

La literatura ha evidenciado que la Administración Pública en México guarda una estrecha relación con el concepto de patrimonialismo, que parte del supuesto de que una posición administrativa de mando es un privilegio y -en cierto sentido- una posesión de quien lo detenta, gracias a la cercanía a grupos de presión que disponen de dichas posiciones por razones políticas (Arellano Gault, 2013, página 14).

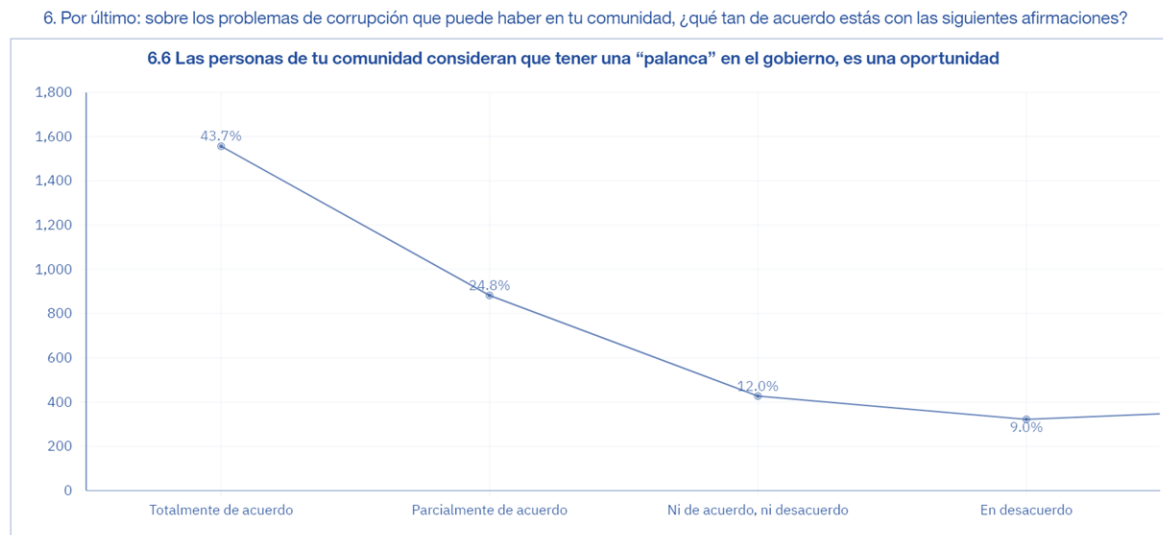
Por su parte, la sociedad en Jalisco también asume esta situación anómala, considerando que conocer a un servidor público -“**tener una palanca**”- puede ser una oportunidad, en lugar de serle esta situación indiferente o inadecuada:

⁵¹ Código de Ética y Reglas de Integridad para las personas servidoras públicas de la Administración Pública del Estado de Jalisco (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019), Código de Ética del Congreso del Estado de Jalisco (Congreso del Estado de Jalisco, 2019), y Plan General del Poder Judicial del Estado de Jalisco (Poder Judicial del Estado de Jalisco, 2019).

⁵²<https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>

Figura 24

Resultados de la pregunta “Las personas de tu comunidad consideran que tener una ‘palanca’ en el Gobierno, es una oportunidad”



Fuente: Elaboración propia, con base en la e-Consulta

Si bien hay consenso en las bondades de una política de recursos humanos basada en el mérito y la transparencia que contribuyan al profesionalismo del servicio público que evite el **favoritismo** y el **nepotismo** y, por ende, atenúe los riesgos del abuso del poder y las conductas indebidas (Arellano Gault, 2013, páginas 18-21; Merino, 2013, página 138; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2017, página 11; Pardo, 2005, página 9; Ríos Figueroa, 2019, página 15), la transición de un sistema patrimonial a un **sistema meritocrático** no es tarea sencilla: el *ethos*⁵³ de la obediencia provoca que esta **meritocracia** sea vista como una amenaza al sistema político (Arellano Gault, 2013, página 33).

La **meritocracia** se puede definir como un sistema en el que las personas ingresan y avanzan dentro de la misma principalmente por sus capacidades cognitivas, habilidades, cualidades morales y desempeño en el trabajo (Ríos Figueroa, 2019, página 11), presentándose por ello el servicio civil o profesional de carrera para las personas servidoras públicas como la base para organizar este sistema.

La implementación del **servicio profesional de carrera** se refiere a un grupo estable de funcionarias y funcionarios que idealmente, con base en sus méritos, desarrollan una carrera dentro del sector público (Laguna, 2005, página 45; Martínez Puón, 2003, página 25; Oszlak, 2002, página 6).

En los resultados de la Consulta Ciudadana Electrónica para la PEAJAL se confirma la idea de que las personas que trabajan en el servicio público deben estar ahí por sus méritos y capacidades:

⁵³ Conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una persona o una comunidad. fuente: Real Academia Española

Figura 25
Resultados de la pregunta “¿Deben contratarse para el servicio público a las personas por sus capacidades y méritos?”



Fuente: Elaboración propia con base en e-Consulta

En Jalisco, los servicios civiles de carrera han sido establecidos desde el nivel constitucional⁵⁴, pero su desarrollo no ha sido el adecuado. El estudio “Profesionalización en los Estados de México” desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que analiza la conformación de burocracias profesionales y su planeación, expone los resultados obtenidos sobre la base del Índice de Desarrollo de Servicio Civil en 10 entidades federativas considerando cinco criterios: **mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora**.

⁵⁴ Artículo 116 de la Constitución Política del Estado de Jalisco:

Las relaciones laborales del Estado, de los Municipios y de los organismos descentralizados de ambos con sus servidores, se regirán por la Ley para los servidores públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, la que deberá establecer el servicio civil de carrera.

Tabla 15
Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) en 10 entidades federativas, 2016

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

Fuente: Sanginés y Strazza, 2016. "Profesionalización de la función pública en los Estados de México", Banco Interamericano de Desarrollo, página 8⁵⁵

De acuerdo con este índice, se observa una amplia dispersión entre cada Estado: el más avanzado es Colima, con 44 puntos sobre 100, que se coloca con 20 puntos más sobre el promedio. En el mismo sentido, Jalisco, Yucatán, el Estado de México y Colima superan la media de 24 puntos. Sin embargo, Tlaxcala, Tamaulipas y Oaxaca están por debajo del promedio. En general hay poca diferencia entre una entidad y otra (no más de 5 puntos), a excepción de Tlaxcala y Colima, donde la diferencia es de 13 puntos.

Aunque en el contexto nacional las condiciones políticas y los diseños organizacionales dictan cuáles características propias debe tener el propio servicio profesional de carrera que haya en cada institución pública, hay consenso en que deben estructurarse sobre la base de tres valores esenciales: **el mérito, igualdad y la estabilidad** (Laguna, 2005, página 2).

Por su cuenta, la OCDE (2011, página 54) señala que promover un sistema de servicio profesional de carrera garantiza una gestión de recursos humanos que contribuye a promover el profesionalismo del servicio público, el cual además debe ser compuesto por los subsistemas de planeación de recursos humanos, ingreso, de desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, de evaluación del desempeño y de separación.

Todos forman parte de un proceso, el cual deberá ser **justo y abierto**, con procedimientos formalizados que deberán fomentar la **rendición de cuentas** (Martínez Puón, 2003, páginas 7-8).

⁵⁵<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Profesionalizaci%C3%B3n-de-la-funci%C3%B3n-p%C3%BAblica-en-los-estados-de-M%C3%A9xico.pdf>

Figura 26
Ciclo de gestión de recursos humanos
y subsistemas de un servicio civil de carrera



Fuente: Elaboración propia

Planeación

La planeación de los recursos humanos es un proceso dinámico diseñado para asegurar el desempeño efectivo de las organizaciones, siendo una actividad clave para la modernización de la gestión de personal.

Ha habido avances legislativos-presupuestarios en Jalisco, tales como **los límites a los puestos que pueden ser creados** conforme a la disponibilidad de recursos presupuestarios, conforme a lo dispuesto por el artículo 111 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y el artículo 9 de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios; la creación de un **Comité Técnico de Transparencia y Valoración Salarial**, prevista en el artículo 46 Bis de la Ley para las personas servidoras públicas del Estado de Jalisco, y la **publicación de los puestos y tabulares salariales**.

Empero, no puede afirmarse que haya una **política de recursos humanos** como tal para Jalisco.

Durante muchos años las dependencias han operado únicamente sistemas de nómina, no así sistemas integrales de información necesaria para la planeación, los cuales registren y gestionen los perfiles, así como los cambios en las estructuras organizacionales, las necesidades cuantitativas, estudios prospectivos y del desarrollo del personal (Fócil Ortega, 2003, página 8; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2011, páginas 55-56).

En la actualidad la información proviene de las nóminas y los expedientes de personal de cada dependencia. Las nóminas no cuentan con información completa para realizar la planificación integral de la fuerza de trabajo.

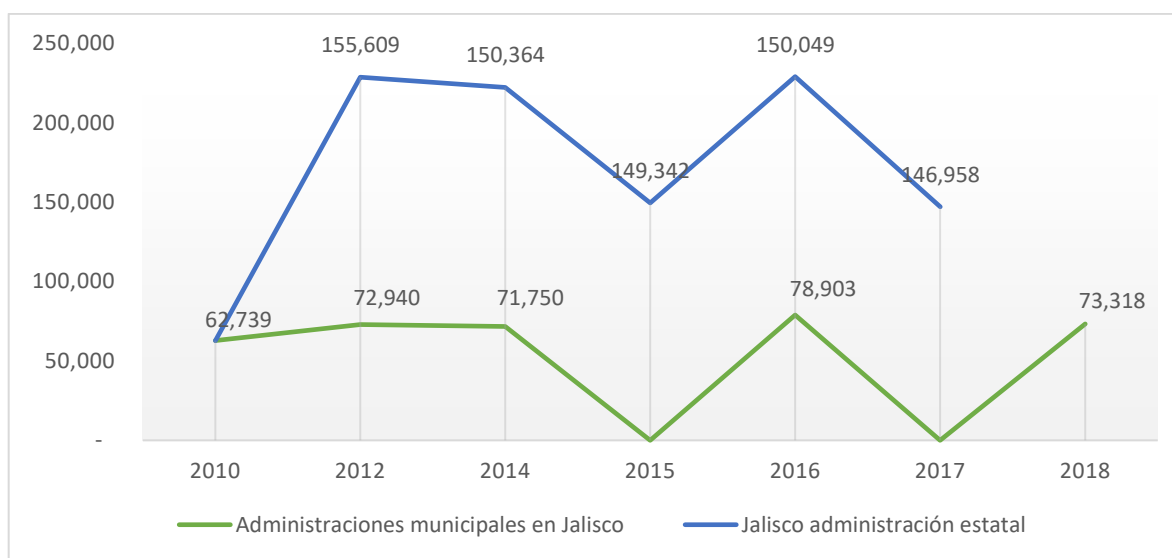
Algunas dependencias, como la Contraloría del Estado de Jalisco, ya cuentan con un **Registro Único de Servidores Públicos (RUSP)**⁵⁶, sistema que actualiza, ordena y valida los expedientes de personal. El RUSP como sistema de información y registro es un instrumento de planificación y toma de decisiones en recursos humanos (Echebarría *et al.*, 2006, página 323).

De acuerdo con los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales que realiza el INEGI, en la Administración Municipal de Jalisco entre el año 2016 y 2018 hubo una **disminución de 5 mil 585 personas servidoras públicas** de los Gobiernos municipales, lo que significó un decremento de 7.1 por ciento.

La disminución también se observa en el personal en las instituciones de las Administración Pública Estatal (figura 27). Sin embargo, esto no significa por sí mismo que aumente o disminuya la eficacia o eficiencia en el desempeño de la Administración Pública (Acosta Arévalo, 2012, página 277).

64

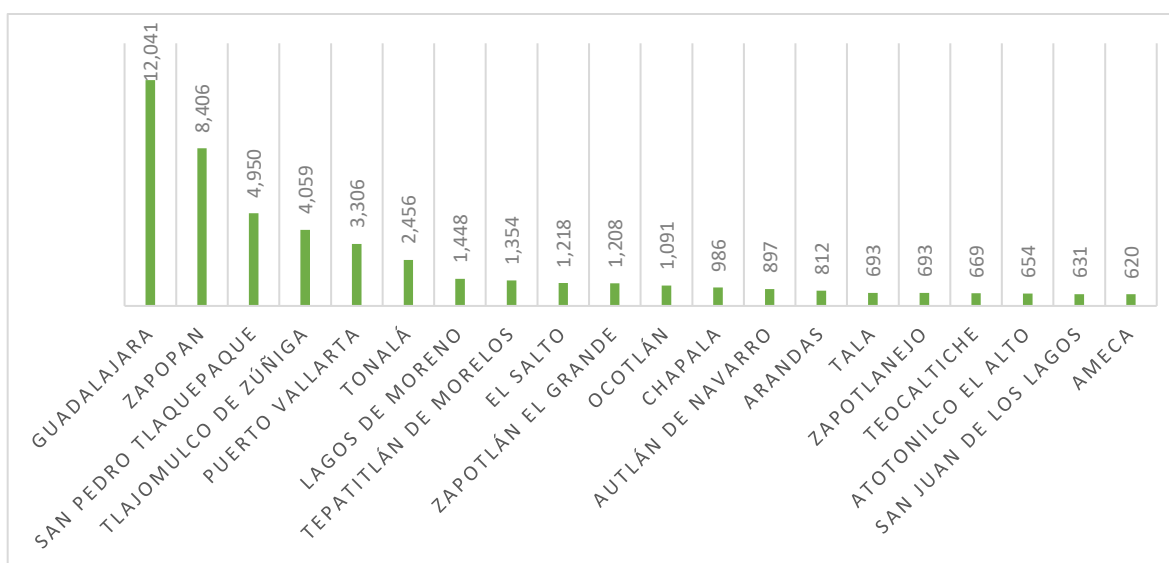
Figura 27
Servidores públicos de Jalisco, administraciones municipales y estatal, 2010-2018



Fuente: INEGI Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, 2015, 2017 y 2019

⁵⁶ Registro Único de Servidores Públicos del Estado de Jalisco <https://ce.jalisco.gob.mx/servidores-publicos/catalogo-ruspef>

Figura 28
Municipios de Jalisco con mayor cantidad de personas servidoras públicas



Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 del INEGI

En este contexto, se hace necesaria la elaboración de **políticas de recursos humanos y sistemas integrales de información** adecuados que permitan definir con precisión y visión de largo plazo las necesidades de personal de acuerdo con las responsabilidades de las instituciones. Asimismo, estar alineada a la planeación estratégica de los gobiernos.

La instrumentación de la planeación en materia de recursos humanos construye estructuras burocráticas locales eficientes, estandarizadas e íntegras (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 90)

Ingreso

En cuanto al ingreso de las personas al servicio público es deseable que sea **mediante procedimientos regularizados e impersonales**, y de decisiones de empleo basadas en **calificaciones técnicas** y de **mérito**, y considerarse al menos dos fases: la del **reclutamiento** y **selección de los candidatos**.

Esta debilidad está asociada al bajo grado de profesionalización en las burocracias de algunos países latinoamericanos (Zuñanic y Iacoviello, 2010, página 26). De lo contrario, continuará la incorporación al empleo público mediante lazos políticos o agravando el **nepotismo**, el cual es considerado como una forma de **corrupción política**, ya que promueve el reclutamiento clientelar y la promoción de los leales en perjuicio de los mejor capacitados (Echebarría *et al.*, 2006, página 40; Ríos Figueroa, 2019, páginas 11-12)

La imparcialidad en el reclutamiento se aseguraría poniendo énfasis en el mérito, en procesos abiertos y competitivos para cada puesto.

Para recobrar credibilidad en los procesos de reclutamiento, México debe clarificar las excepciones sobre concursos abiertos, justificar y hacer públicas las designaciones bajo excepción. Promover el

diseño en el sector público de una carrera profesional basada en el mérito, la cual debe mantener congruencia con las exigencias de los puestos de trabajo. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2011, página 56; Oszlak, 2002, páginas 7-8).

Desarrollo profesional (ascensos, permisos, estabilidad)

El desarrollo de capacidades y la formación profesional para personas funcionarias públicas se considera clave para la profesionalización del servicio público. Con ello garantiza el nivel adecuado de aptitudes y competencias.

66

De acuerdo con Francisco Longo (2001, página 7), en términos del desarrollo de carrera en el servicio público, uno de los instrumentos que se utiliza para promover al personal es el ascenso jerárquico, siendo éste como una **escalera de cargos**.

Sin embargo, no se cuenta con planes de carrera de formación profesional con el objetivo de desarrollar conocimientos y habilidades. Se considera que las **relaciones personales** siguen siendo el camino para lograr promociones y ascensos. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2011, páginas 13, 58).

De acuerdo con el artículo 158 de la Ley de Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios (LSPEJM), las personas servidoras públicas de base se registrarán por el **reglamento de escalafón**, el cual promueve ascensos y movilidad dentro de la estructura burocrática, mientras que en el artículo 184 se establece que las personas servidoras públicas adscritas al Servicio Civil de Carrera (personal de confianza) se obligan a participar, cumplir y acreditar los cursos y programas que con el objeto de su formación y desarrollo profesional establezcan.

Conforme al artículo 49 de la Ley Federal de Trabajadores del Estado, menciona que “en cada dependencia se expedirá un Reglamento de Escalafón conforme a las bases establecidas en este título...”; asimismo, el artículo 48 estipula que “tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos todos los trabajadores de base”.

Estos artículos pueden llegar a ser considerados **letra muerta** en algunos entes, puesto que **no se realizan concursos** de ascenso o promociones; con frecuencia no se adecua ni a las preferencias ni a las habilidades de los profesionales; **tiende a inflar las estructuras**, sobrecargándolas de puestos de mandos innecesarios, creados como única vía asequible para reconocer la excelencia profesional (Fócil Ortega, 2003, página 2; Longo, 2001, página 7).

Para que el servicio público se nutra de profesionales, debe presentarse un plan de desarrollo profesional, y debe ser atractivo para cualquiera interesado en integrarse a un proyecto laboral. Asimismo, debe basarse en la meritocracia.

La implementación de un subsistema para el desarrollo profesional integrado ayuda a estructurar el empleo y a desplegar la fuerza de trabajo de forma óptima para atender las necesidades operativas y las prioridades del Gobierno.

Asimismo, se proveería de suficiente flexibilidad, en términos de movilidad del personal entre secretarías (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2011, páginas 58-59).

Capacitación y certificación de capacidades (desarrollo de capacidades)

La capacitación implica una transformación cualitativa importante en el contexto burocrático, de manera que la acción de capacitar al personal orienta hacia la certificación de capacidades.

Existe una baja capacidad institucional para identificar necesidades de formación, que busquen promover el desarrollo de una carrera profesional a cada persona funcionaria pública y con ello acceder a puestos de mayor responsabilidad (Longo, 2001, página 6; Oszlak, 2002, páginas 18-19).

El tema de capacitación es grave debido a que no se asignan recursos suficientes, no se llevan a cabo procesos de detección de necesidades y no se valoran los efectos positivos de la capacitación, porque tampoco se evalúa su impacto y sus resultados en el desempeño (Fócil Ortega, 2003, página 2).

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020 del Gobierno del Estado de Jalisco, el gasto destinado para servicios de capacitación apenas representó el 0.03 por ciento del total.

El poco interés de promover sistemas de capacitación puede ser causa de la inexistencia de planes y programas para articular la demanda de servicios de capacitación (Oszlak, 2002, páginas 11-12). Además, las dependencias han hecho uso de los sistemas de educación a distancia. Si bien es una medida inteligente que merece reconocimiento, esta forma de capacitación ha sido poco efectiva. La diversidad de instituciones que participan en estos procesos no está alineada y los cursos difieren en calidad y contenido, lo cual resulta disfuncional.

La medida en que los conocimientos adquiridos responden verdaderamente a los perfiles requeridos por las instituciones a las que pertenece dicho personal es, probablemente, incierta (Oszlak, 2002, páginas 18-19; Tovar *et al.*, 2013, página 433).

Se demanda capacitación porque existen incentivos atados a la promoción, porque el personal desea aumentar sus habilidades profesionales de modo de lograr un mejor posicionamiento en el mercado laboral.

La instrumentación de sistemas de orientación académica permite seleccionar cursos en función de preferencias profesionales y requerimientos laborales, de manera que se obtenga un programa de formación profesional de acorde a cada servidor público (Oszlak, 2002, página 19).

La OCDE recomienda necesario reemplazar la noción de “**capacitación**” por un planteamiento más amplio: “**aprendizaje y desarrollo**” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2011, página 59).

Además, este organismo señala que un sistema de recursos humanos basado en méritos es una condición previa para cualquier tipo de prueba de valores y alineamiento. Muchos de los países de la OCDE incluyen en sus marcos de competencias técnicas y de gestión de las personas servidoras públicas a los valores y actitudes, entre ellos la ética y conducta íntegra.

Sin embargo, evaluar los valores que guían la toma de decisiones y la motivación de las personas no es tan fácil como evaluar los logros educativos y su experiencia profesional (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019, páginas 48-50).

Implementar de manera eficaz evaluaciones de desempeño que puedan utilizarse como punto de apoyo para transmitir valores. De acuerdo con la OCDE, cuando se alinean los valores personales y organizacionales, como la integridad, los empleados tienden a lograr un mejor desempeño.

Es importante incorporar la integridad y la ética pública en las evaluaciones como criterio de evaluación formal (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019, página 50).

Adicionalmente hay que considerar que es incipiente la promoción de la integridad como un factor clave para la prevención de la corrupción. En Jalisco solo se han publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco nueve Códigos de Ética, conducta y/o reglas de integridad:

- **Código de Ética y las Reglas de Integridad para las personas servidoras públicas de la Administración Pública del Estado de Jalisco**, publicado el 12 de marzo de 2017.
- **Código de Ética del Congreso del Estado de Jalisco**, publicado el 24 de octubre de 2019.
- **Código de Ética y las Reglas de Integridad para los Servidores Públicos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco**, publicado el 21 de agosto de 2018.
- **Código de Ética y las Reglas de Integridad para los Servidores Públicos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco (reforma)**, publicado el 4 de octubre de 2018.
- **Código de Ética de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco**, publicado el 16 de abril de 2019.
- **Código de Ética y Conducta para los Servidores Públicos del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco**, publicado el 7 de noviembre de 2019.
- **Código de Ética y Conducta para los Colaboradores del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Jalisco**, emitido por la Junta de Gobierno del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Jalisco, publicado el 16 de enero de 2018.
- **Código de Ética y Conducta**, y así como el **Reglamento Interno del Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés de SITEUR**, publicado el 21 de julio de 2018.
- **Código de Conducta de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco** (más lineamientos de integración y funcionamiento de su Comité de Ética, Conducta y Prevención de Conflictos de Interés), publicado el 11 de julio de 2019.

En 22 de los 34 casos de corrupción con mayor impacto mediático en la última década en Jalisco se cuestionó públicamente la integridad y ética pública de quienes fueron señalados, de acuerdo con una revisión hemerográfica realizada por la SESAJ en julio de 2020. Empero, 25 de esos casos quedaron sin castigo.

Si bien los medios de comunicación han sido determinantes al revelar algunos de ellos, resalta el hecho de que apenas en cuatro casos la participación de la Sociedad Civil tuvo un papel decisivo en los procesos.

Como se detalla más adelante, existe un movimiento social jalisciense que impulsa la integridad no solo de las personas servidoras públicas, sino de la sociedad en su conjunto.

Evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño tiene el propósito de establecer los mecanismos de medición y valoración del rendimiento y la productividad de las personas servidoras públicas. Está integrada por el nexo que existe entre las metas particulares de las personas y las metas institucionales de

las organizaciones, por lo que surgen problemas desde la adecuada descripción de las metas y la necesaria capacitación para hacerlo (Martínez Puón, 2006, página 478).

Asimismo, es común que este proceso de evaluación solo ocurra en ciertas instituciones y/o categorías del personal, y no siempre con frecuencia regular, sino de manera eventual y esporádica.

Además es frecuente que los objetivos de rendimiento están centrados en los medios y en los fines. Sin embargo, no se evalúa cómo ha logrado los objetivos el servidor público (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019, página 54; Oszlak, 2002, página 10).

De acuerdo con las cifras del último Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales 2019, para Jalisco de las 73 instituciones que participaron en este censo (18 de la Administración Central y 55 de la Administración paraestatal), solo existen 14 indicadores de desempeño dentro del PEGD, así como 118 indicadores de gestión dentro del mismo.

Estas cifras pueden ser causadas porque en la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios no señala en ningún apartado la obligatoriedad en la implementación de evaluaciones del desempeño al personal.

Es necesario prever un cambio de gran relevancia en la Administración Pública, definir una metodología de evaluación objetiva que minimice la subjetividad al evaluar, que conecte el desempeño del personal con el de las instituciones. Asimismo, medir su contribución efectiva al logro de los resultados institucionales. (Fócil Ortega, 2003, páginas 13-14)

Separación o desvinculación

Un último componente o subsistema para una gestión integral de los recursos humanos en las instituciones públicas son las formas de desvinculación de las personas para evitar futuros conflictos de interés (García Villarreal 2018).

El servicio civil de carrera en Jalisco

El Servicio Civil de Carrera en Jalisco está sustentando desde la CPEJ y se regula en el Título Sexto “Del Servicio Civil de Carrera” de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios (LSPEJM), que señala en su artículo 152⁵⁷ que su objeto es la selección, incorporación, desarrollo profesional y personal de las personas servidoras públicas, a través de procedimientos y mecanismos transparentes, justos y equitativos.

El servicio civil de carrera se sustenta en los principios generales de **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, transparencia, profesionalismo, disciplina, mérito, aptitud,**

⁵⁷ **Artículo 152.** El Servicio Civil de Carrera es el instrumento que tiene por objeto la selección, incorporación, desarrollo profesional y personal de los servidores públicos, a través de procedimientos y mecanismos transparentes, justos y equitativos.

Tiene como propósito reconocer y aprovechar la experiencia, conocimiento y capacidades de los servidores públicos, a fin de que los entes públicos alcancen sus metas con apoyo de personal capacitado que, de manera continua, uniforme, regular y permanente, preste servicios de calidad, con imparcialidad, libre de prejuicios y lealtad a la Institución.

La organización, desarrollo y funcionamiento del servicio civil de carrera se llevará a cabo en los términos establecidos por la presente ley, los reglamentos y las demás disposiciones legales aplicables.

experiencia, probidad, equidad laboral y de género, no discriminación y respeto a los derechos humanos.

Recientemente en Jalisco el tema de las designaciones públicas y el servicio civil de carrera ha sido impulsado por un movimiento social conocido como el **Pacto por la Integridad y el Bien Ser**⁵⁸, el **Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción**, entre otras organizaciones y activistas de la Sociedad Civil, además del CPS del SEAJAL.

Estos actores participaron en 2019 en un ejercicio de Parlamento Abierto con el **Congreso del Estado de Jalisco**, conocido como la **Reforma 2.0 al Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco**, del cual se derivó una iniciativa legislativa -que no había sido resuelta a la fecha de aprobación de esta política- en la que se plantea la creación de una Ley de Designaciones Públicas y un fortalecimiento del servicio civil de carrera⁵⁹.

70

Se puede concluir que tanto la literatura como la legislación y la sociedad en Jalisco consideran necesario revisar a profundidad el comportamiento organizacional de las personas servidoras públicas, incluyendo un sistema meritocrático y transparente y el arraigo de la ética y una conducta íntegra.

Por ello es necesario adoptar acciones sostenibles en el largo plazo y realizar un diagnóstico pormenorizado del sistema y sus subsistemas o componentes de los actuales servicios civiles de carrera en el Estado para detectar sus fallos y corregirlos.

7.1.2. El empresariado y su corresponsabilidad

Las empresas son espacios organizados con objetivos y una cultura compartida que están expuestas a riesgos internos y externos de corrupción en diferentes momentos: al realizar trámites de Gobierno, al concursar en procesos de compras públicas, al establecer acuerdos con proveedores, en los cuales pueden propiciar su participación como sujetos de hechos de corrupción, se advierte en la PNA (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 160).

De acuerdo con la encuesta Delitos Económicos 2018, Fraude y corrupción, un análisis de su impacto en las organizaciones de PwC, a nivel nacional se registró un aumento importante en la tasa de soborno y corrupción, del 21 por ciento en 2016 al 30 por ciento en 2018⁶⁰. Bajo este contexto, la sociedad y empresarios exigirán contar con los más altos estándares éticos, de integridad y transparencia (PricewaterhouseCoopers, 2018, página 2).

Asimismo, 8 de cada 10 empresarios encuestados consideran que se han normalizado las prácticas de soborno y corrupción al momento de hacer negocios, y son pocos los que realizan evaluaciones de riesgos de corrupción, señala la PNA (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 160). Esto demuestra que existe el incipiente desarrollo generalizado de una cultura para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción en las empresas.

⁵⁸ <https://integridadybienser.org/>

⁵⁹ <https://integridadybienser.org/wp-content/uploads/2020/06/Iniciativa-Reforma-2.0.pdf>

⁶⁰ https://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/c2g/2018-04-13-encuesta-delitos-economicos-2018-mexicov4.pdf?utm_source=Website&utm_medium=Descarga

Políticas de integridad empresarial (*compliance*)

Para adoptar una cultura de prevención de hechos de corrupción al interior de las empresas, estas deben desarrollar diversos instrumentos. El objetivo es establecer la regulación del comportamiento de sus empleados y directivos. La implantación de estos instrumentos es voluntaria, aclara la PNA, por lo que su adopción ofrece evidencia del grado de corresponsabilidad de este sector de la sociedad (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 160).

Un elemento clave para que la Iniciativa Privada logre el compromiso de **adoptar mecanismos efectivos de supervisión y detección**, en primer lugar, debe **fomentar una cultura de la integridad**, que promueva políticas de integridad y códigos de conducta que sean adoptados por convicción.

71

En el mismo sentido, **fomentar valores** como la honestidad, el profesionalismo y la transparencia es clave para, si no erradicar, sí minimizar acciones corruptas (PricewaterhouseCoopers, 2018, página 14).

Una de las reformas legales más relevantes al respecto es el reconocimiento de la participación de las empresas como sujetos sancionables por actos vinculados a faltas administrativas graves, como se determina en el artículo 24 de la LGRA.

En complemento, como norma incentivadora se establece en el artículo 25 de esa ley que en la determinación de la responsabilidad de empresas en actos de corrupción se valorará si cuentan con **políticas de integridad**, las cuales deben incluir **manuales de organización, código de conducta** publicado, socializado y con mecanismos de aplicación real; **sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría; sistemas adecuados de denuncia; sistemas de entrenamiento y capacitación** en materia de integridad; **políticas de recursos humanos** y mecanismos de **transparencia y publicidad de intereses** ⁶¹.

Sobre las políticas de integridad, se puede destacar los resultados del estudio “Informe 2019 Integridad corporativa 500” de **Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI)** y **Transparencia Mexicana**, citado por la **SESNA** (2020, página 161-162), que señala, durante 2017 y 2018, que los dos principales mecanismos para disuadir la corrupción son los códigos de ética o conducta y el establecimiento de políticas de regalo.

También indica que en 2018 el 60 por ciento de las empresas publicaron políticas anticorrupción y mejoras sustanciales en la presencia de políticas para prevenir el lavado de dinero, prohibición explícita de sobornos y políticas de donaciones.

Aunado a lo anterior, la Encuesta de delitos económicos 2018 Edición México elaborada por PwC y citada por la SESNA (2020, página 161-162) ofrece elementos de análisis adicionales que permiten identificar áreas de oportunidad para el combate a la corrupción desde la Iniciativa Privada.

⁶¹ Artículo 24: Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta Ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral.

Artículo 25: En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad.

La encuesta identifica un mayor grado de adopción de programas de cumplimiento⁶², aunque también revela una debilidad en los programas de cumplimiento empresarial por el hecho de que estas estrategias se generan por obligaciones contraídas con los socios y no por asumir una postura proactiva frente a la corrupción.

El diseño de un programa de cumplimiento efectivo debe empezar por una adecuada evaluación de los riesgos. No obstante, la Encuesta de delitos económicos 2018 Edición México elaborada por PwC indica que 49 por ciento de los encuestados ha llevado a cabo una evaluación de riesgos, a pesar de ser un elemento clave. Asimismo, una vez que la empresas implementen una evaluación del riesgos, deben asegurarse que esta sea el eje central del diseño de su programa de cumplimiento (PricewaterhouseCoopers, 2018, páginas 16-17)

72

Por lo anterior, analizar el grado de adopción y cumplimiento de estándares de integridad por parte de las empresas sigue aun siendo incipiente (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 165).

El impulso de las cámaras empresariales, industriales y de comercio

En Jalisco los organismos y cámaras empresariales, industriales y de comercio han manifestado su interés por disminuir la corrupción desde la creación del SEAJAL,⁶³ y algunas de ellas han sido aliadas estratégicas en diversos proyectos del CPS, de quienes integran el CC y la SESAJ. Particularmente la **Cámara de Comercio de Guadalajara**, **COPARMEX Jalisco** y la **Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) Jalisco** promocionaron la e-Consulta Ciudadana para la PEAJAL⁶⁴.

En cuanto a los programas y acciones anticorrupción, la CMIC Jalisco realizó un Plan de Responsabilidad Social 2017, en el cual impulsa a los empresarios a cumplir con la ética empresarial.

Además incluyó en el decálogo de Empresa Socialmente Responsable (ESR) uno de sus principios: que deben “hacer públicos sus valores, combate interno y externo de prácticas de corrupción y desempeñarse con base en un código de ética”. Mediante este principio se promueve la adopción de programas de ética empresarial, como avisos de privacidad y auditorías internas (Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, 2017, página 3).

Recientemente, la CMIC Jalisco y la Contraloría del Estado establecieron acciones conjuntas para “promover una política de integridad, coordinar acciones permanentes para la actuación responsable del sector público y privado en materia de contrataciones para la obra pública en la Administración Estatal”⁶⁵.

Por su cuenta, la COPARMEX ofrece a sus afiliados la realización de un diagnóstico para medir la aplicación de los cuatro pilares de la responsabilidad social empresarial, uno de ellos la ética empresarial⁶⁶.

⁶² Códigos de ética y programas anticorrupción.

⁶³ Comisión interinstitucional para la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción <https://cisaej.jalisco.gob.mx/#:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20Interinstitucional%20para%20la,realizaci%C3%B3n%20de%20un%20diagn%C3%B3stico%20del>

⁶⁴ https://seajal.org/politica_estatal/

⁶⁵ <https://ce.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/575>

⁶⁶ <https://coparmexjal.org.mx/rse.html>

Igualmente, la Cámara de Comercio de Guadalajara ofrece apoyo para que sus afiliados obtengan ese distintivo.

Se vislumbra con estos ejemplos el inicio de un camino hacia la corresponsabilidad empresarial, particularmente por medio de la promoción de la integridad y la ética como valores propios de las empresas y con fines de prevención de la corrupción. Sin embargo, no hay un desarrollo robusto de estrategias de colaboración con las instituciones públicas, particularmente con aquellas que son responsables de la prevención, detección y sanción de la corrupción.

73

7.1.3. Los particulares y su formación cívica y ética

El sistema educativo como impulsor del cambio

Toda sociedad humana necesita transmitir a las siguientes generaciones su cultura para poder sobrevivir. La manera en que se trasfiere es a través de la educación, que se entiende como la transmisión y aprendizaje de las técnicas culturales, ya sea de uso, de producción o de comportamiento mediante las cuales un grupo de personas satisface sus necesidades (Aragón Rivera, 2014, página 5).

En este sentido, por sistema educativo comprendemos que es un conjunto de políticas, instituciones, actores y procesos cuya función es conservar, transmitir y renovar las peculiaridades culturales y espirituales de una comunidad, sociedad o nación, mientras que un sistema de valores es una organización aprendida de principios y reglas que ayudan a escoger entre alternativas, resolver conflictos y tomar decisiones (Zorrilla, 1998, página 2).

Así, la educación es el motor para transformar comportamientos indeseables en comportamientos deseables, basados en actitudes y valores que induzcan a ciertas conductas individuales y comportamientos grupales, organizacionales y sociales, basadas en la libertad, pero también en la responsabilidad.

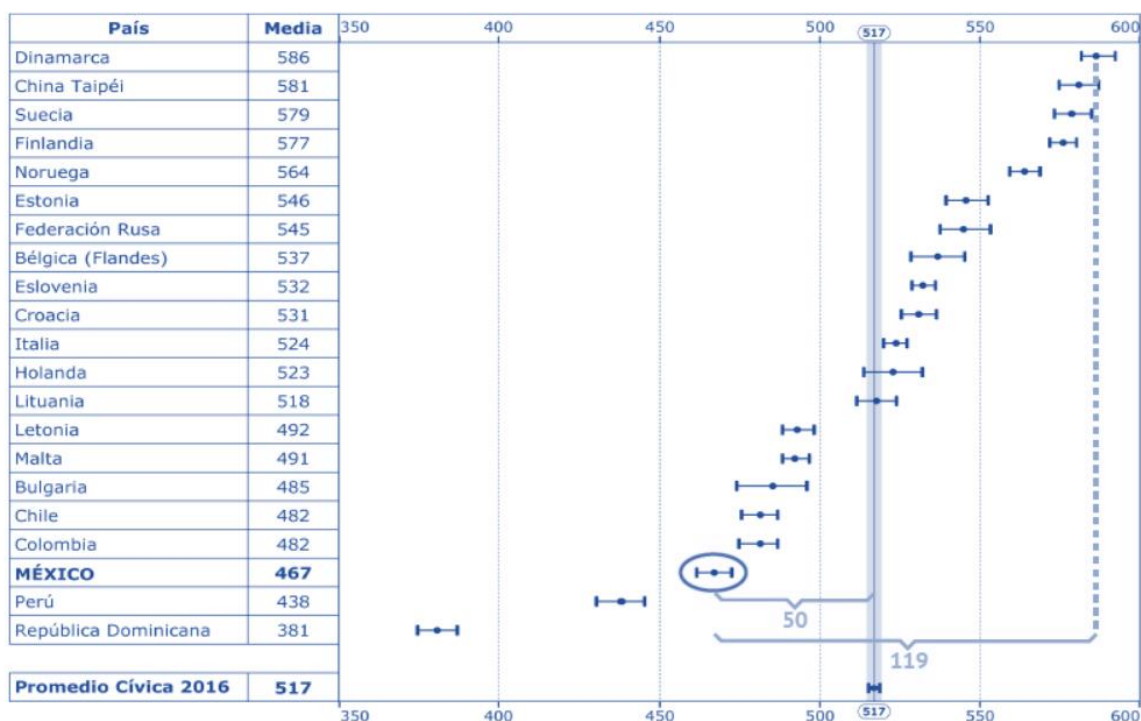
Por ello, para **prevenir la corrupción** es indispensable **incidir en la formación** de los individuos desde muy temprana edad para que tengan un pensamiento crítico y valores éticos y evitar la normalización de la corrupción, que induce a la que esta sea sistémica.

La educación formal en México, dirigida por el Gobierno federal, incluye en su nivel básico la enseñanza de los valores y el civismo, por medio del programa de estudio “Formación cívica y ética” en el eje “Democracia y participación ciudadana (SEP 2020). Pero es apenas en el ciclo escolar iniciado en agosto de 2020, que se incluyen temas de anticorrupción, honestidad y justicia, de acuerdo con el anuncio realizado por la Subsecretaría de Educación Básica federal⁶⁷.

Las deficiencias formativas aparecen el “Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana, Cívica 2016”, elaborado en México por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y citado por la SESNA (2020, página 166). En él se señala que en la prueba de conocimiento cívico el puntaje promedio del estudiantado mexicano que participó fue de 467 puntos, mientras que el puntaje internacional fue de 517.

⁶⁷ <https://noticieros.televisa.com/historia/sep-contenidos-anticorrupcion-en-libros-aprende-en-casa-tv/>

Figura 29
Media de desempeño en la prueba de conocimiento cívico, Cívica 2016

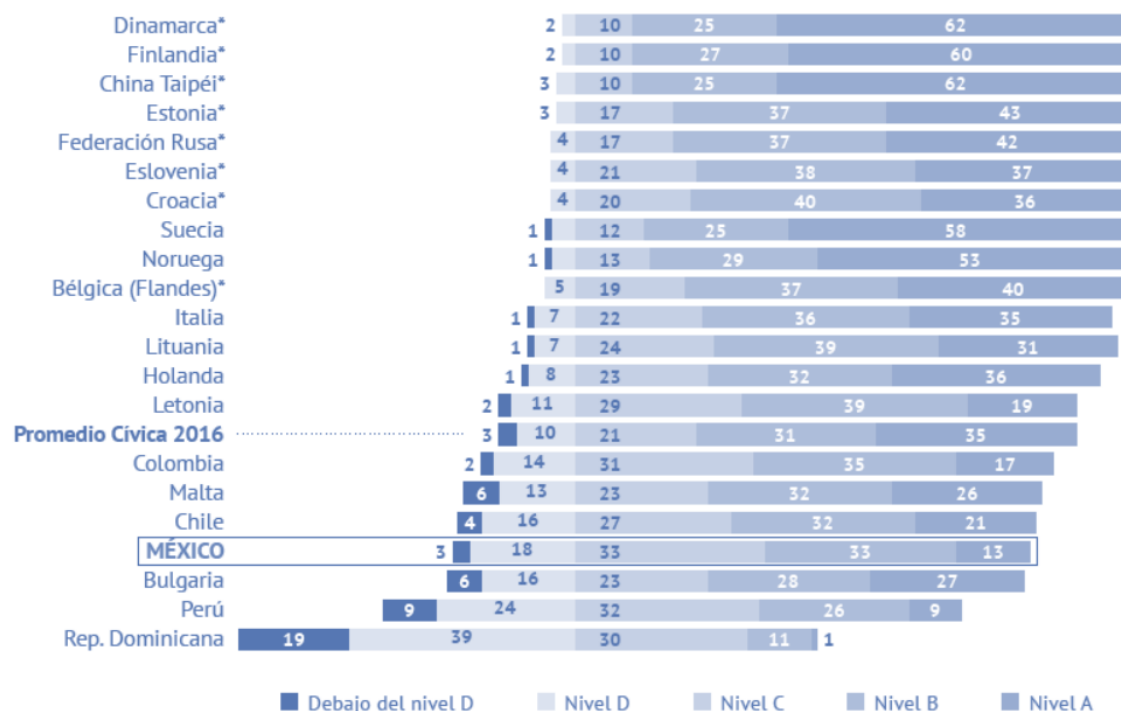


Fuente: Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana, Cívica (ICCS, 2016), Informe nacional de resultados, página 10

De acuerdo con el mismo estudio, al realizar el análisis para una muestra de países, es posible que el desempeño del alumnado mexicano quede muy por debajo de la media del estudio, ya que cerca de una quinta parte de las y los estudiantes evaluados ocuparon la categoría de conocimiento más baja, mientras que solamente 13 por ciento se ubicaron en la mayor categoría (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 167)

Figura 30

Porcentaje de estudiantes en los niveles más bajos y altos de desempeño en la prueba de conocimientos cívico, Cívica 2016



*En estos países el porcentaje que se ubica "Debajo del nivel D" es menor a 0.5 por ciento, por lo que no se representa en la gráfica, y el primer porcentaje corresponde al Nivel D. | **Fuente:** Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS, 2016), Informe nacional de resultados, página 12

La educación en valores no es algo perteneciente solo a los niveles de educación básica. Diversas razones apoyan que debe recuperar un lugar en el currículo universitario. La profesionalidad comprende un conjunto de competencias que supone deben emplearse con sentido ético y social, como acciones éticamente informadas (Bolívar, 2005, página 97).

Así, la ética profesional en la formación del universitario implica considerar los valores profesionales, su apropiación de manera reflexiva y crítica, además de promover en el estudiante los valores éticos de la profesión a desempeñar, así como su compromiso con la sociedad.

Las instituciones de educación superior deben contribuir a que los futuros profesionales desarrollen una visión y sentido ético, que pueda guiar su práctica y refleje en sus acciones un conjunto de valores (Bolívar, 2005, página 97; Martínez Martín *et al.*, 2002, página 22)

Con respecto al desarrollo de razonamiento ético mediante la integración de la formación ética en la universidad, se requiere de un cambio en la cultura docente del profesorado y de la institución universitaria.

Sin embargo, la necesidad de la formación ética no es siempre compartida por toda la comunidad universitaria (Hidalgo Tuñón *et al.*, 2016, páginas 55-56; Martínez Martín *et al.*, 2002, página 20)

La ética y civismo como comportamiento individual y colectivo

Aunado a lo anterior, incluir el enfoque de formación cívica y ética en los programas de estudio supone establecer una estrecha relación entre la dimensión personal y social; es decir, la formación de un ámbito moral y social.

Ambos implican el desarrollo de un proceso de inculcación de valores, donde la persona ha de reproducir los que se le transmiten e incorporarlos a sus actuaciones sociales y a sus patrones de pensamiento personales (Martínez Martín *et al.*, 2002, página 28; Rivera, 2014, página 17).

La formación de un sujeto moral autónomo supone que su desarrollo deviene tanto de las concepciones morales y éticas presentes en la vida cotidiana, como de la formación recibida en la escuela. Obtiene la capacidad de discernir lo justo de lo injusto, lo inequitativo, en estrecha relación con los valores, las creencias morales y los principios éticos que orientan el comportamiento de las personas (Conde, 2016, página 11).

Se aprende a ser ciudadana y ciudadano en una comunidad que asume su tarea de educar a sus miembros. Más allá de la escuela, esta responsabilidad compartida incluye a las comunidades, las iglesias, los medios de comunicación, los partidos políticos, las organizaciones sociales, los sindicatos, a los organismos electorales y a la comunidad política, debido a que son espacios donde se puede socializar el conocimiento y los valores (Conde, 2016, página 59).

De acuerdo con Frisancho y Pain (2012) citado por el INEE (2019, página 118), “las condiciones políticas, económicas, culturales y sociales en las que viven las personas, asociadas a sus contextos cercanos, determinan el funcionamiento psicológico y sus comportamientos particulares; las generaciones actuales han generado una personalidad marcadamente narcisista que conduce a que los sujetos estén centrados en sí mismos, en sus propias gratificaciones y placeres. Las personas se vuelven individualistas, desvinculadas de lo colectivo y lo público, sin lazos comunitarios y sin interés por los temas trascendentales”.

Según el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana, Cívica 2016 realizado por el INEE (2016, páginas 45, 79), el nivel socioeconómico del alumnado está asociado al conocimiento cívico, por lo que resulta relevante considerar la desigualdad económica de las personas.

Por otro lado, en el mismo estudio se reconoce que las percepciones de los jóvenes sobre lo que significa ser ciudadana o ciudadano responsable son importantes para sus actitudes hacia la sociedad.

En el análisis se cuestionan las percepciones de los estudiantes sobre sus comunidades y sociedades, identificando con ello el nivel personal de preocupación y conciencia sobre cuestiones globales.

Se solicitó a los estudiantes expresar su valoración sobre diversas situaciones, con el fin de identificar si las consideraban buenas, malas, o ni buenas ni malas para la democracia. Algunas de las respuestas que se consideraron relevantes son:

“El **nepotismo debilita a la democracia**, ya que merma la confianza en las instituciones, en la transparencia, así como la percepción de legalidad y eficacia del sector público; en México 29 por ciento lo consideró malo y 47 por ciento respondió que no era bueno ni malo”.

Por otro lado, un aspecto actitudinal medido en el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana, Cívica 2016, que se relaciona a la responsabilidad ciudadana, es la confianza interpersonal e institucional.

La confianza de las y los estudiantes mexicanos en las personas en general aumentó de 2009 (47 por ciento) a 2016 (52 por ciento). Este dato resulta interesante, considerando la importancia de la confianza interpersonal para la cohesión social y la participación ciudadana (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2018).

Además invita a realizar análisis más profundos, en comparativa con el debilitamiento de la confianza interpersonal señalada en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012 elaborada por el INEGI, se reporta que solo el 30 por ciento de los encuestados consideran que se puede confiar en otras personas.

77

Se identifica una relación negativa entre la edad y el nivel de confianza de la ciudadanía; es decir, la juventud expresa más confianza que las personas adultas mayores.

Asimismo, la ENCUP 2012 revela que cuando se les pregunta a las y los encuestados acerca de qué tanto puede confiar en los bienes y servicios que proporciona el sector público, el 70 por ciento considera que poco. En general, los bajos niveles de confianza dicen que falta mucho por parte de las instituciones para promover relaciones de mutuo beneficio con la ciudadanía.

Para Jalisco, en particular, el Diagnóstico sobre Corrupción en Jalisco 2020, realizado por Jalisco Cómo Vamos, Observatorio Ciudadano, señala que “entre las y los encuestados, **el poco compromiso cívico y la carencia de valores**, fue considerado como un **factor determinante de la corrupción**” (página 29).

Figura 31
¿Cuál considera que es el principal factor determinante de la corrupción?

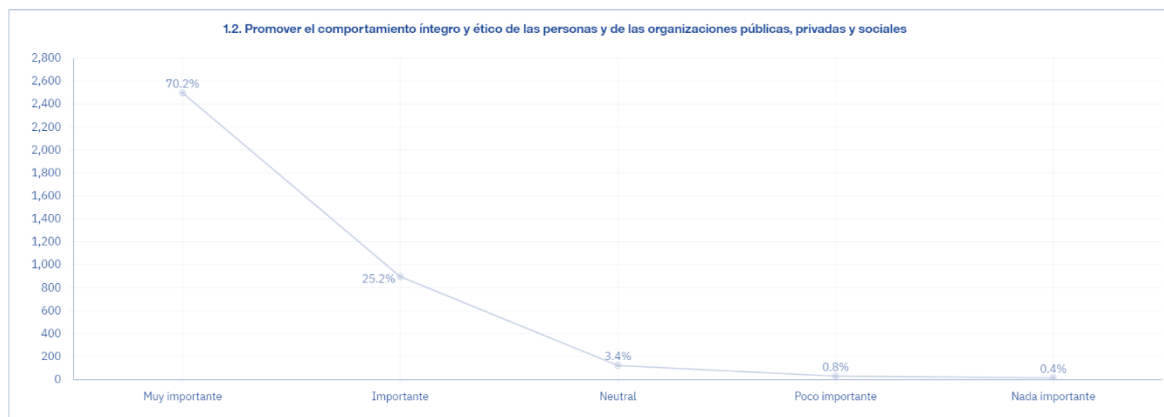


Fuente: Diagnóstico sobre Corrupción en Jalisco 2020, Informe de resultados, junio de 2020, JCV, página 29

En los resultados de la e-Consulta más del 95 por ciento de las respuestas consideran muy importante o importante la promoción del comportamiento íntegro y ético de las personas y de las organizaciones públicas, privadas y sociales:

Figura 32

Resultados de la pregunta “Importancia de la promoción de un comportamiento íntegro y ético de las personas y de las organizaciones públicas, privadas y sociales”



Fuente: Elaboración propia con base en e-Consulta

78

7.1.4. Competencia desigual para cargos de elección pública

Pablo Brassiolo y Ricardo Estrada (2019, página 105) en su estudio “Integridad en las políticas públicas: claves para prevenir la corrupción”, publicado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), mencionan que la competencia electoral en igualdad de condiciones no siempre está garantizada.

Esto puede ocurrir, indican, debido a que algunos o muchos distritos pueden estar dominados por algún partido político, y esto conlleva a su vez que dichos partidos políticos no tengan incentivos para presentar a sus mejores candidatos.

Asimismo, apuntan que una competencia electoral igualitaria puede favorecer la selección de dirigentes más íntegros, siempre que la integridad de los candidatos sea un atributo valorado por los votantes y tenido en cuenta por los partidos a la hora de definir sus candidaturas.

Hay evidencia de que ambos requisitos se cumplen en condiciones determinadas. Con respecto a lo primero, el electorado penaliza en las urnas a las candidaturas involucradas en casos de corrupción, como muestran diversos estudios (Pablo Brassiolo y Ricardo Estrada, 2019, página 105).

La selección de candidaturas para puestos de elección popular debe responder a la necesidad de perfiles que ayuden a que en México (Presidencia de la República, senadurías, diputaciones federales) y Jalisco (diputaciones locales, Gubernatura y Presidencias municipales) generen las condiciones necesarias para abatir los problemas públicos (De Andrea Sánchez, Francisco José, 2018, página 13).

Transparencia y equidad en la selección de candidatos

Los partidos políticos seleccionan a sus candidaturas con distintos métodos, que pueden ser más o menos competitivos siguiendo las leyes electorales, sumando en algunos casos a disposiciones internas de los partidos, y con ello se determinan cuáles personas pueden presentarse con

candidaturas a cargos de elección popular. Entre dichas disposiciones internas de los partidos se suele requerir, por ejemplo, la afiliación al instituto político, un período de permanencia mínimo, o la tenencia de un cargo partidario, entre otros (Pablo Brassiolo y Ricardo Estrada, 2019, página 106).

Así, entre los mecanismos de selección de candidaturas más competitivos se encuentran las elecciones internas, que pueden ser abiertas (puede votar todo el electorado) o cerradas (solo puede votar la membresía del partido por el cual se va a presentar la candidatura), y entre los menos competitivos están la selección de candidatura por parte de un grupo de personas en representación del partido (generalmente un órgano colegiado ejecutivo) o la designación por parte de quien ostente el liderazgo del instituto político (Pablo Brassiolo y Ricardo Estrada, 2019, página 107).

79

Besley y Case (2003) en su estudio “Political institutions and policy choices: Evidence from the United States”, citado por Pablo Brassiolo y Ricardo Estrada, (2019, página 106) afirman que cuanto mayor sea la competencia que promueve el mecanismo de selección de candidaturas al interior de los partidos, más probable es que resulten seleccionados candidatas o candidatos con mejores perspectivas electorales, aun si el nivel de competencia en las elecciones es bajo.

En la práctica, los partidos políticos crean por medio de sus estatutos un sistema y control de los mandos partidarios locales sobre las designaciones de sus candidaturas y precandidaturas a un puesto de elección popular, y pueden realizar operaciones de ingeniería regulatoria interna para abrir sus llamados “candados internos” y permitir la selección de alguien no militante sin carrera política (De Andrea Sánchez, Francisco José, 2018, página 14).

El control del Estado mexicano para la participación política se ve reflejado en las legislaciones, como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) para el orden federal y el Código Electoral del Estado de Jalisco para el local.

Así, se tiene que de acuerdo con el Capítulo II de la LGIPE, titulado “De los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales”, en su artículo 226, numeral 1, se encuentra que:

“Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta ley, en los estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.”

El financiamiento de las campañas

Campañas electorales muy costosas pueden limitar la participación y la competencia política leal e igualitaria, por ejemplo, desnivelando el terreno en favor del partido gobernante, o convirtiéndose en una barrera para la entrada de candidatos independientes o partidos minoritarios.

Asimismo, la participación de dinero privado en el financiamiento de los gastos de campaña podría generar una influencia indebida sobre las decisiones de los políticos una vez que han resultado electos (Pablo Brassiolo y Ricardo Estrada, 2019).

El **Caso Odebrecht** es ejemplificativo de esta situación: las declaraciones ministeriales de la investigación en México señalan que se financiaron ilegalmente cuatro campañas electorales entre 2009 y 2012, entre ellas la presidencial de ese último año.⁶⁸

De acuerdo con información del Departamento de Justicia de Estados Unidos, 12 países -Angola, Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú y Venezuela- recibieron alrededor de 788 millones de dólares de la transnacional Odebrecht a cambio de contratos entre 2001 y 2016⁶⁹.

“Por los diversos casos de sobornos pagados a numerosos políticos, tanto por Odebrecht como por las empresas del cártel Lava Jato, han sido investigados —algunos enjuiciados— tres presidentes de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff y Michel Temer; cuatro de Perú, Alejandro Toledo, Ollanta Humala, Pedro Pablo Kuczynski y Alan García, quien terminó suicidándose antes de ser detenido; uno de Colombia, Juan Manuel Santos; uno de Paraguay, Horacio Cartes; uno de Panamá, Ricardo Martinelli, y uno de El Salvador, Mauricio Funes” (Milenio, “Odebrecht, una estela de delatores, detenciones, liberaciones y un suicidio”).⁷⁰

80

En cualquier sistema político en el que existen y funcionan efectivamente los partidos políticos existirán también, en la sociedad, grupos de interés de la más variada naturaleza que buscarán tener -y usualmente lograrán- algún tipo de influencia sobre la selección de sus candidatos (De Andrea Sánchez, Francisco José, 2018).

Además de sesgar las decisiones de política en detrimento del interés general, **una consecuencia colateral del intercambio de fondos de campaña por favores políticos es que puede desalentar la participación política** de personas con alta integridad. Es por lo anterior que es importante analizar tanto los posibles efectos del costo de las campañas electorales sobre las decisiones de partidos y candidatos de participar en una elección, como las potenciales interdependencias entre organizaciones políticas y grupos de interés que se generan durante el proceso y sus consecuencias (Pablo Brassiolo y Ricardo Estrada, 2019).

La creación de entidades auxiliares formales de los propios partidos políticos que reúnen a las mujeres y a la juventud —entre otros grupos minoritarios tratándose del contexto político— pueden servir para legitimar y limitar la influencia de los grupos de interés exteriores sobre las selecciones de líderes, dirigentes y candidatos y otros asuntos partidarios (De Andrea Sánchez, Francisco José, 2018).

⁶⁸ <https://www.proceso.com.mx/647988/odebrecht-financiamiento-ilicito-a-las-campanas-quedara-sin-castigo>

⁶⁹ <https://www.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/plantean-morenistas-comision-anticorrupcion/ar2022094>

⁷⁰ <https://www.milenio.com/politica/odebrecht-una-estela-de-delatores-detenciones-y-un-suicidio>

7.2. Las fallas de la participación pública

La participación pública como concepto es poco precisa⁷¹. Lo público es un espacio de intereses, reglas y convivencia, en la que coincidimos todos o podemos estar todos; también es un abstracto e intangible, salvo cuando se trata de algunos bienes públicos materiales.

La participación puede ser ciudadana, porque ciudadanas y ciudadanos somos todos. Incluso las personas servidoras públicas, quienes están en la política y personas del sector privado.

Entonces, la participación ciudadana habla de las y los ciudadanos participando, mientras que la participación pública habla de lo público participando. Esta última no señala a los sujetos de la participación, sino al abstracto de lo público.

En este sentido, también se puede hablar de involucramiento social, el cual abarcaría a todos los individuos, solos o agrupados en sectores, (privado, social, empresarial). El involucramiento social por sí mismo es una forma de observar, controlar e incidir en las decisiones públicas.

Por lo anterior las políticas anticorrupción, nacional o estatales, que tienen como objetivo controlar la corrupción, no puede centrar solamente su atención en la dimensión gubernamental del fenómeno.

Desde la experiencia internacional se reconoce que aquellas iniciativas de control de la corrupción que han logrado resultados de valor han ido más allá de la esfera gubernamental, y han avanzado en el desarrollo y fomento de esquemas innovadores que propician el involucramiento y corresponsabilidad de los distintos sectores de la sociedad en el combate de este flagelo. (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 58).

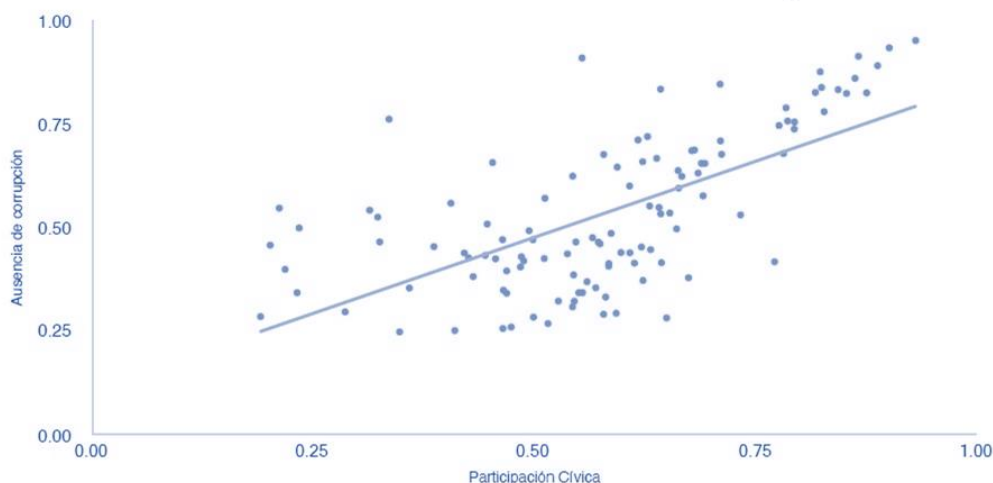
La forma en que el involucramiento social opera en el control de la corrupción puede ocurrir de distintas maneras: modificando la estructura de valores que se reconocen como legítimos al interior de la comunidad política; propiciando dinámicas de participación, vigilancia y colaboración desde la sociedad en los asuntos de Gobierno (introduciendo controles sociales que reducen riesgos de corrupción), o fomentando la implantación de esquemas de regulación interna en la Iniciativa Privada que aminoren los riesgos de corrupción en dicho sector en su relación con clientes, proveedores e instituciones públicas (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 151).

Como ilustración del efecto transformador que puede tener el involucramiento social en el control de la corrupción podemos observar en el Índice de Estado de Derecho del World Justice Project de

⁷¹ “...conviene realizar una distinción entre participación ciudadana y lo que algunos autores han dado en llamar participación social o más precisamente participación asociativa; es decir, el involucramiento ciudadano en las actividades de una pequeña comunidad con el fin de producir bienes públicos o colectivos y/o en la vida de las organizaciones civiles y voluntarias por motivos sociales, políticos, culturales o recreativos. En los últimos años, la participación asociativa comienza a ser percibida también como una dimensión específica y diferenciada de la participación ciudadana, sobre todo desde que estudios normativos como empíricos acerca de la Sociedad Civil, las teorías de la democracia y del capital social se han interesado por los efectos del asociativismo sobre el buen Gobierno y la vida democrática (Putnam 1993, Cohen y Rogers 1995, Skocpol 1999, Fishman 2004). Como es fácil advertir, este tipo de implicación puede o no estar dirigida a influir más o menos directamente en las acciones de los gobernantes y otros actores del sistema político con el fin de provocar algún resultado político. Por ello, es que no toda participación asociativa debe considerarse participación política.” (Schneider, 2007, páginas 44-45).

2018, que incluye a 113 países, la existencia de una correlación positiva entre el ejercicio de derechos relacionados con la participación cívica y la existencia de una percepción favorable sobre las condiciones de corrupción imperantes en cada país (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 51).

Figura 33
Participación cívica y control de la corrupción



Fuente: SESNA, 2020, página 151).

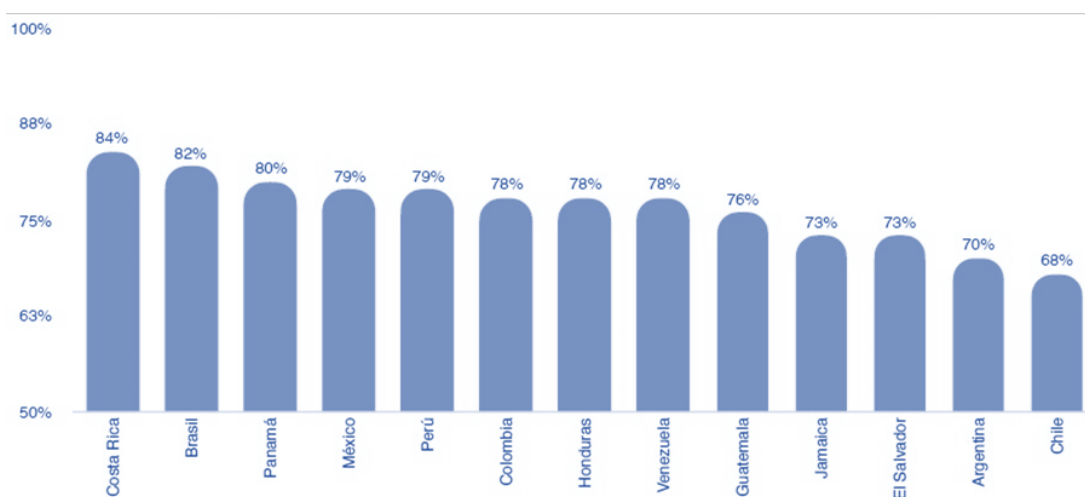
La permanencia de este tipo de esquemas de involucramiento puede generar círculos virtuosos en los que, a mayor y mejor participación y corresponsabilidad de la sociedad, se incrementan las posibilidades de un control efectivo de la corrupción a nivel sistémico (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 152).

En este mismo sentido, el Barómetro Global de la Corrupción 2019 de Transparencia Internacional indica que hay una percepción generalizada a nivel regional de que el involucramiento activo de las y los ciudadanos puede resultar crucial en la modificación de las condiciones imperantes en materia de corrupción.

Este mismo estudio revela que la percepción sobre este asunto en México es respaldada por cerca de 80 por ciento de la población (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 58).

Figura 34

Resultados de la pregunta: ¿Las personas comunes pueden hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción?



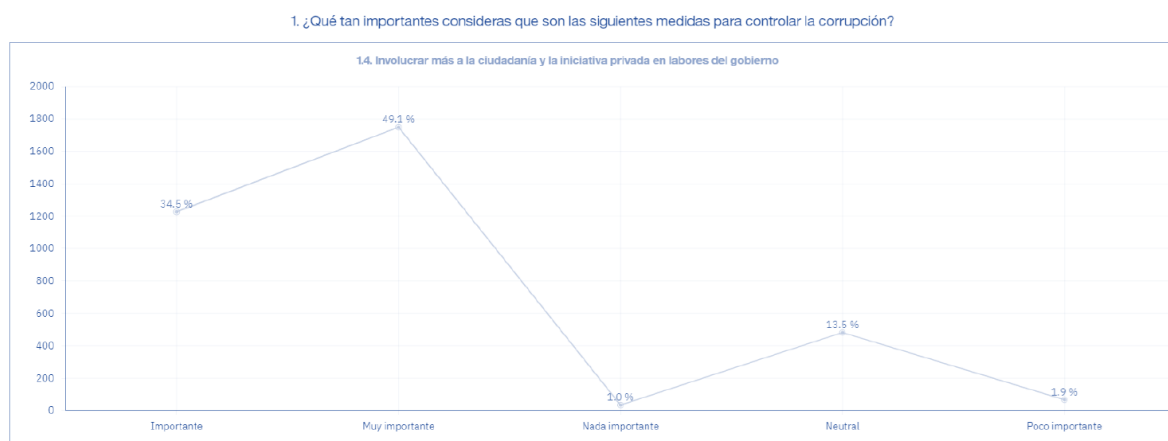
Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2019 (Transparencia Internacional, 2019).

Esta tendencia a valorar positivamente la incidencia positiva del involucramiento social para el control de la corrupción se confirmó en la e-Consulta ciudadana, en la cual el 49.1 por ciento lo considera “muy importante” y otro 34.5 por ciento como “importante”.

De la misma manera, al preguntarles qué tan importante es que la ciudadanía colabore con el Gobierno para diseñar estrategias y buenas prácticas, los resultados fueron 50.2 por ciento para “muy importante” y 35.1 por ciento para “importante”. Al cuestionarles sobre la importancia de que el Gobierno tome en cuenta a la ciudadanía para la toma de decisiones, el 58.9 por ciento lo consideró “muy importante” y el 26.5 por ciento como “importante”.

Figura 35

**Resultados de la pregunta sobre la importancia de
“Involucrar más a la ciudadanía y la Iniciativa Privada en labores del Gobierno”**



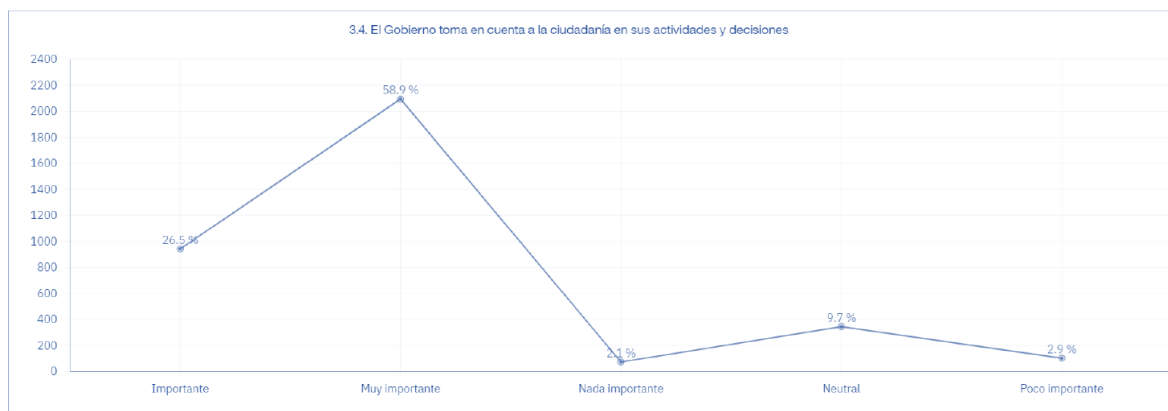
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la Consulta Ciudadana Electrónica para la Elaboración de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco.

Figura 36
Resultados de la pregunta sobre la importancia de “la ciudadanía colabora con el Gobierno para diseñar estrategias y buenas prácticas”



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la Consulta Ciudadana Electrónica para la Elaboración de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco.

Figura 37
Resultados de la pregunta sobre la importancia de “El Gobierno toma en cuenta a la ciudadanía en sus actividades y decisiones”



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la Consulta Ciudadana Electrónica para la Elaboración de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco.

7.2.1 La coordinación institucional para la participación colaborativa

En términos de gobernanza, se puede hablar de gobernanza colaborativa para la mejora de las políticas públicas y su implementación (Mariñez, 2017). En ese tenor, la participación también es colaborativa y permanece el liderazgo del Gobierno y sus instituciones para propiciar el entramado que permita la colaboración y cocreación⁷² entre la sociedad y sus diferentes grupos.

⁷² Véase apartado 3, Visión teórica y métodos utilizados

En el caso del control de la corrupción, el mejor ejemplo del reconocimiento de la necesaria participación colaborativa, de evolucionar a la cocreación del Gobierno y sus ciudadanos, es justamente el modelo de los Sistemas Anticorrupción mexicanos, los cuales son presididos por ciudadanos y en su órgano de apoyo -las Secretarías Ejecutivas- se cocrean las políticas anticorrupción y todos los insumos técnicos con los que se colabora con quienes integran el Comité Coordinador.

Sin embargo, este modelo innovador no se observa en otros entes públicos que si bien consideran a la participación ciudadana -como los comités de adquisiciones o las contralorías sociales-, no logran articular una auténtica red colaborativa para el control de la corrupción.

85

Igualmente existen esfuerzos por parte del sector empresarial y organizaciones de la Sociedad Civil, incluso activistas individuales que promueven el control de la corrupción, pero México está aún distante de redes formalizadas, como son el Observatorio Social do Brasil⁷³, que coordina a un sistema de observatorios con presencia en 150 ciudades y 17 Estados de ese país.

Para que haya una participación pública colaborativa para el control de la corrupción, es importante la existencia de Datos Abiertos generados por las instituciones responsables de los mismos.

La coordinación institucional para la apertura de estos datos se está dando por medio de la Plataforma Digital Nacional⁷⁴ del Sistema Nacional Anticorrupción; esta plataforma de reciente creación contendrá información que podrá serle útil a las y los ciudadanos interesados en el problema de la corrupción, siendo necesarios diversas acciones impulsadas por los Comités Coordinadores de los Sistemas Anticorrupción, como su difusión y la capacitación de su uso.

A pesar de este esfuerzo, la institucionalización de los Datos Abiertos -es decir, que sean parte de los quehaceres de los entes públicos- no se ha consolidado en México, ni en Jalisco.

En el Estado existe un sitio web denominado Datos Abiertos (<https://datos.jalisco.gob.mx/>) que no presenta información actualizada y además es de difícil comprensión, por lo que es impostergable retomar esta agenda, no solo para el control de la corrupción, sino también para la mejora de la gestión pública.

7.2.2. Incidencia y calidad de la participación ciudadana

Existen una serie de elementos comunes en las distintas concepciones sobre la participación ciudadana. De acuerdo con Schneider (2007), estas tratan de la incidencia, directa o indirecta, que pueden tener toda la ciudadanía en cuestiones que van desde la elección de sus gobernantes (participación electoral) hasta en la toma de decisiones de los gobiernos (página 40).

La idea que subyace a estas definiciones es el involucramiento ciudadano y la posibilidad de incidir tanto en las acciones como en los resultados de sus gobiernos y sus comunidades, ya sea influenciando las decisiones o tomándolas de manera conjunta.

El INEGI reportó en 2016 que las autoridades estatales y municipales confirmaron la existencia de aproximadamente 12 mil 104 mecanismos de participación ciudadana: 304 en las entidades federativas y alrededor de 11 mil 800 en los Municipios (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 153).

⁷³ <https://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>

⁷⁴ <https://plataformadigitalnacional.org>

Para analizar la incidencia efectiva de la participación ciudadana, es necesario comenzar por distinguir sus categorías, atributos y alcances. En la literatura especializada existen dos grandes distinciones sobre los tipos de participación: **institucionalizada** y **no institucionalizada**.

La primera tiene que ver con un **carácter de institución**; es decir, con acuerdos, códigos, normas o reglas compartidas claramente establecidas y conocidas por los distintos actores, quienes interactúan bajo estos conjuntos de reglas con el objetivo de tomar decisiones públicas (García B. y Téllez A., 2017, página 30). La no institucionalizada **responde a formas no convencionales** de comportamiento político, como las formas pasivas de participar (informándose, por ejemplo), hasta la desobediencia civil, marchas, manifestaciones, movimientos sociales y acción colectiva (Schneider, 2007, página 41). Estas formas no siguen reglas formales preestablecidas ni acordadas, pero son una forma de involucrarse en los asuntos públicos.

Cualquiera de estos tipos de participación es importante en tanto representan mecanismos y procesos de incidencia ciudadana, pero también es relevante identificar los atributos de esta, dado que de ello dependen sus resultados, tanto los tipos de mecanismos que existen como su diseño.

El funcionamiento adecuado de la participación ciudadana no depende de si existe o no existe, dado que existen distintos tipos, no es binario. Esta funciona cuando en mayor medida se logran los objetivos que persigue y un verdadero involucramiento en el proceso de toma de decisiones gubernamentales.

Según la PNA hay indicios para suponer que uno de los principales problemas para una incidencia efectiva de la participación ciudadana se debe a la ausencia de una comprensión compartida de lo que significa el involucramiento ciudadano en los asuntos de gobierno (SESNA, 2020, página 156).

Otro obstáculo para la efectividad de los mecanismos vigentes puede ser su diseño, observable en la figura 38, Matriz de referencia para el análisis de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados. Tal conformación es tan relevante como la calidad de la participación y sus mecanismos, más que sobre la ausencia o presencia de los mismos.

Figura 38
Matriz de referencia para el análisis de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados

TIPOS DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN		• SEMI-REPRESENTATIVA • CONSULTIVA E INFORMATIVA • DIRECTA • DELIBERATIVA O DE CO-GOVERNANZA
DISEÑOS DE PARTICIPACIÓN	DIMENSIÓN	TIPOS DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA
	OBJETIVOS (ORIENTACIÓN)	• MANIPULACIÓN, SIMULACIÓN O CONTROL DE LOS PROCESOS • GESTIÓN Y LEGITIMIZACIÓN DE LOS PROCESOS • GOBERNANZA O DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PROCESOS
	INCLUSIVIDAD	• CERRADA, SELECTIVA O INDIVIDUALIZADA • LIMITADA O MÍNIMA • AVANZADA O REPRESENTATIVA
	ALCANCE	• BAJA • INTERMEDIA O DIAGNOSTICA • AVANZADA O DE CO-GESTIÓN
	EVALUACIÓN	• NULA • CONTROL • LIMITADA • ABIERTA SOBRE PROCESOS Y RESULTADOS

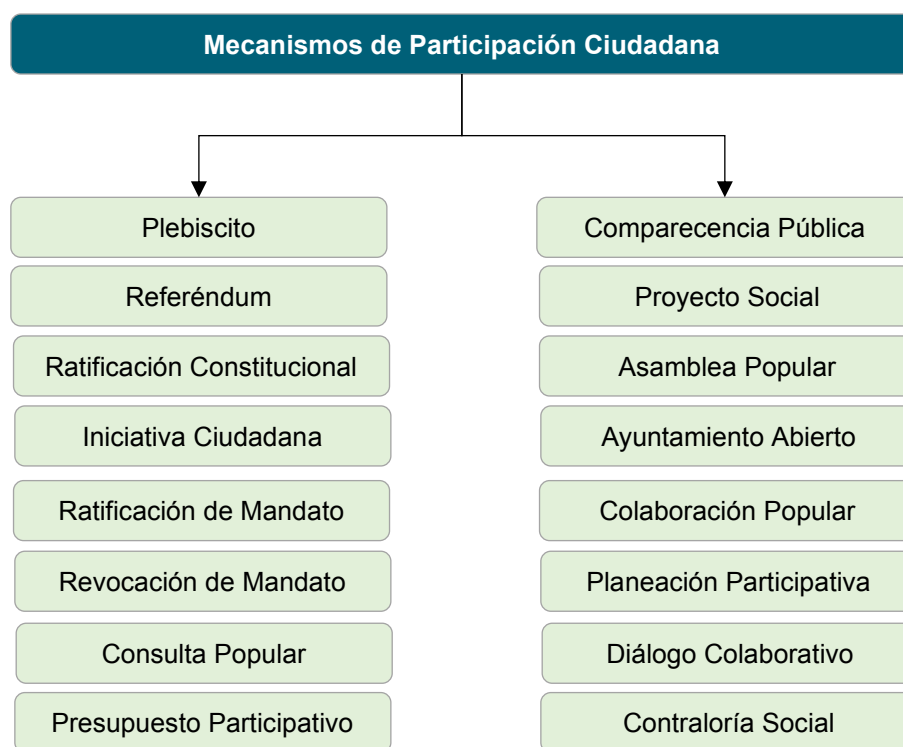
Fuente: García B. y Téllez A. (2017), página 25-52.

Jalisco tiene un marco institucional de participación ciudadana amplio. Se distingue de otros Estados en cuanto al tipo y número de mecanismos con los que se dispone.

La Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco⁷⁵ establece en su artículo 30 los 16 mecanismos de participación: plebiscito; referéndum; ratificación constitucional; iniciativa ciudadana; ratificación de mandato; revocación de mandato; consulta popular; presupuesto participativo; comparecencia pública; proyecto social; asamblea popular; Ayuntamiento Abierto; colaboración popular; planeación participativa; diálogo colaborativo y contraloría social.

Figura 39

Mecanismos de participación ciudadana previstos en la Ley de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, 2019.

La Métrica del Gobierno Abierto 2019, dentro del subíndice de participación ciudadana desde la perspectiva gubernamental posiciona bien evaluado a Jalisco, con 0.84 en cuanto a la disponibilidad de mecanismos de participación ciudadana (1 indica que se reporta evidencia de que al menos un mecanismo de participación existe, funciona, tiene seguimiento y permite la cocreación o colaboración, y 0 que no se reporta ningún mecanismo).

⁷⁵ Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 2019

Tabla 16
Cuadrante de mecanismos de participación

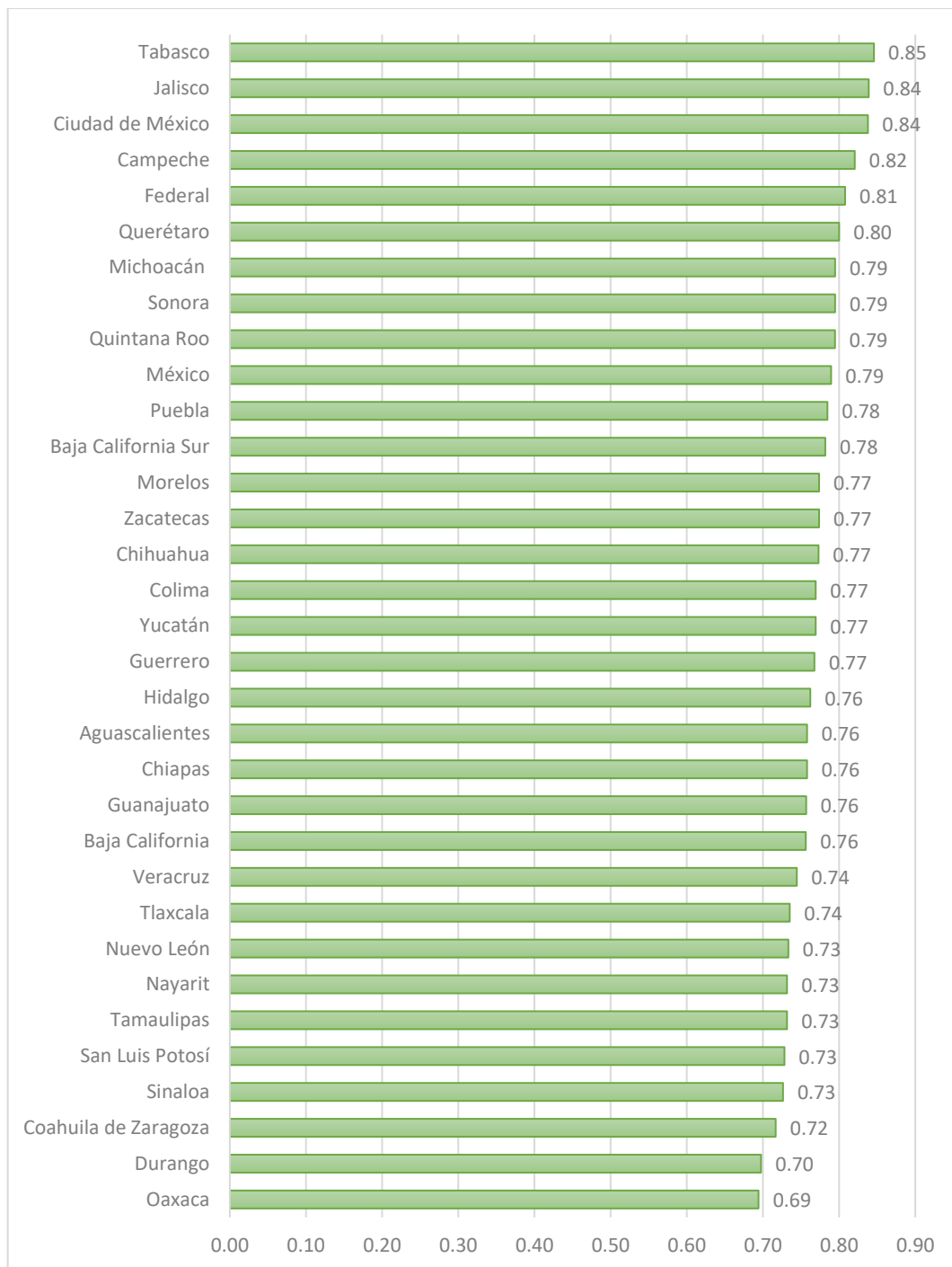
Mecanismos de participación ciudadana	Se presenta	Apoyo ciudadano	Procedencia	Vinculante	Declaración de Resultados
Plebiscito					
Estatal	IEPC	0.05% L.N.	Consejo PCPG	33% L.N.	IEPC
Municipal					
hasta 50 mil habitantes	IEPC	2% L.N.	Consejos Municipales	33% L.N.	IEPC
50 mil a 100 mil habitantes	IEPC	1.5% L.N.	Consejos Municipales	33% L.N.	IEPC
100 mil a 500 mil habitantes	IEPC	0.5% L.N.	Consejos Municipales	33% L.N.	IEPC
más de 500 mil habitantes	IEPC	0.05% L.N.	Consejos Municipales	33% L.N.	IEPC
Referéndum					
Estatal	IEPC	0.05% L.N.	Consejo PCPG	33% L.N.	IEPC
Municipal					
hasta 50 mil habitantes	IEPC	2% L.N.	Consejos Municipales	33% L.N.	IEPC
50 mil a 100 mil habitantes	IEPC	1.5% L.N.	Consejos Municipales	33% L.N.	IEPC
100 mil a 500 mil habitantes	IEPC	0.5% L.N.	Consejos Municipales	33% L.N.	IEPC
más de 500 mil habitantes	IEPC	0.05% L.N.	Consejos Municipales	33% L.N.	IEPC
Ratificación Constitucional					
Estatal	IEPC	No aplica	IEPC	33% L.N.	IEPC
Consulta Popular					
Demarcación territorial que corresponda (Estatal o municipal)	Consejo PCPG o Consejos Municipales	0.05% L.N.	Consejo PCPG o Consejos Municipales	33% Hab.	Consejo PCPG o Consejos Municipales
Iniciativa Ciudadana (Iniciativa popular)					
Estatal	IEPC	0.05% L.N.	Consejo PCPG	No aplica	No aplica
Municipal					
hasta 50 mil habitantes	IEPC	2% L.N.	Consejos Municipales	No aplica	No aplica
50 mil a 100 mil habitantes	IEPC	1.5% L.N.	Consejos Municipales	No aplica	No aplica
100 mil a 500 mil habitantes	IEPC	0.5% L.N.	Consejos Municipales	No aplica	No aplica
más de 500 mil habitantes	IEPC	0.05% L.N.	Consejos Municipales	No aplica	No aplica
Revocación de mandato					
Estatal	IEPC	3%	TEEJ	Que participen la misma cantidad de votantes que lo hicieron en la elección donde resultó electo	IEPC Y TEEJ
Distrital	IEPC	3%	TEEJ		IEPC Y TEEJ
Municipal	IEPC	3%	TEEJ		IEPC Y TEEJ
Ratificación de mandato					
Estatal	IEPC	No aplica	IEPC		IEPC Y TEEJ
Distrital	IEPC	No aplica	IEPC		IEPC Y TEEJ
Municipal	IEPC	No aplica	IEPC		IEPC Y TEEJ

Fuente: Instituto de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco,
<http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/historico-de-mecanismos-en-jalisco/>.

El problema no radica en contar con más o menos mecanismos de participación en el Estado, sino en la calidad de estos; es decir, quiénes participan, cómo y hasta dónde participan.

Las barreras para activar algunos de estos mecanismos son altas, tal como se muestra en la Tabla 16, Cuadrante de mecanismos de participación, y suponen un despliegue de recursos humanos, materiales y económicos para llevarlos a cabo que no siempre se concretan o cumplen.

Figura 40
Métodos de participación ciudadana disponibles



Fuente: Elaboración propia con base Métrica de Gobierno Abierto, 2019.

A pesar de las dificultades para activar los mecanismos de participación ciudadana, en Jalisco se realizó un ejercicio de la Consulta popular respecto de la ciclovía Marcelino García Barragán, la cual se celebró el 9 de julio del 2017 y fue promovida por personas que ejercieron presión para que se realizara. Las y los ciudadanos decidieron que se llevara a cabo la ciclovía luego de distintos encuentros entre la sociedad, autoridades y partidos políticos.

Por otro lado, en 2019 se presentó una solicitud de plebiscito municipal en contra de los acuerdos emitidos por el Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque respecto a la desincorporación del Parque Central del Cerro del Cuatro, el cual no se ha llevado a cabo por parte del Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Tlaquepaque.

Al respecto, recientemente el Tribunal Electoral de Jalisco calificó como improcedente dicha solicitud de plebiscito, por considerar que se atenta contra el derecho humano a la educación, dado que pretende construirse un centro universitario.

En respuesta a lo anterior la ciudadanía inconforme interpuso ante la Sala Regional del Tribunal un recurso para rescatar dicho espacio y denominarlo Área Natural Protegida. Esto es una muestra de lo complejo que puede ser echar a andar los mecanismos de participación ciudadana.

Los registros históricos de mecanismos de participación ciudadana en Jalisco del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana cuentan con 50 solicitudes entre 2016 y 2019. La mayoría de estas, 31, se encuentran sin aprobar; solo 11 fueron aprobadas y siete se clasificaron como no aplicables (IEPC, 2020).

90

Tabla 17
Histórico de mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Jalisco, 2016-2019

Mecanismo	Solicitudes	Aprobada	No aprobada	No aplica	En proceso
Consulta popular	5	2	1	2	0
Iniciativa Popular	3	2	1	0	0
Plebiscito municipal	3	0	1	1	1
Presupuesto participativo	7	7	0	0	0
Referéndum estatal	1	0	1	0	0
Revocación de mandato	31	0	28	3	0
Total	50	11	32	6	1

Fuente: Elaboración propia con datos del IEPC, 2020.

A nivel municipal, en 2015 se realizó un estudio denominado “Modelos Institucionales de Participación en Municipios de Jalisco” (García B., y Téllez A., 2017), sobre los mecanismos de participación ciudadana en este orden de Gobierno.

Se categorizaron los mecanismos en modelos de participación: semirrepresentativa; consultiva e informativa; directa y deliberativa o de cogobernanza. Esto tienen que ver con el nivel de involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones prevista por dichos instrumentos.

Lo que se puede observar en la tabla 18, Mecanismos de participación ciudadana institucionalizados en los Municipios de Jalisco 2015, es que la mayoría son de tipo semirrepresentativo. Es decir,

buscan la representación de la ciudadanía en distintos comités o asociaciones que a su vez tienen un carácter consultivo por parte de los Gobiernos municipales.

En cuanto a mecanismos de tipo deliberativo, esto es, de involucramiento y colaboración en la toma de decisiones, solo se observa que representan el 5 por ciento de los mecanismos.

Tabla 18
**Mecanismos de participación ciudadana institucionalizados
en los Municipios de Jalisco, 2015**

91

MODELOS DE PARTICIPACIÓN	NOMBRE DEL MECANISMO	MUNICIPIOS QUE LO INSTITUCIONALIZAN	PORCENTAJE DEL TOTAL	PROMEDIO POR MODELO
SEMI-REPRESENTATIVA	COMITÉS VECINALES, ASAMBLEAS GENERALES Y FEDERACIONES DE COMITÉS	42	100%	55%
	CONSEJOS CONSULTIVOS Y MUNICIPALES	17	40%	
	ASOCIACIONES CIVILES	10	25%	
CONSULTIVA E INFORMATIVA	CONSULTA CIUDADANA	17	40%	26%
	AUDIENCIA PÚBLICA	15	35%	
	AYUNTAMIENTO ABIERTO, DEBATE Y FOROS DE OPINIÓN Y COMPARECENCIA PÚBLICA	2	5%	
DIRECTA	PLEBISCITO	11	26%	14,75%
	REFERÉNDUM	6	14%	
	INICIATIVA POPULAR	6	14%	
	RATIFICACIÓN DE MANDATO	2	5%	
DELIBERATIVA O DE CO-GOBERNANZA	PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	3	7.5%	5%
	AUDITORÍA CIUDADANA	2	5%	
	PROYECTOS SOCIALES, DE COLABORACIÓN CIUDADANA Y DE APORTACIÓN COLECTIVA	2	5%	
	CABILDO INFANTIL	1	2.5%	

Fuente: García B. y Téllez A. (2017), página 12

Lo anterior coincide con lo expuesto por la SESNA en la PNA: del total de mecanismos de participación reportados por las autoridades estatales y municipales, poco más del 40 por ciento se clasificaron como instrumentos de carácter consultivo (consejos ciudadanos o consultivos); un porcentaje similar puede asociarse a esquemas consultivos y de seguimiento (comités ciudadanos), y alrededor del 10 por ciento se catalogó en la categoría de otros (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 154).

Hay pocos mecanismos efectivos que tengan un peso real e incidencia en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Entre los tipos de participación no institucionalizados en Jalisco se encuentran aquellos asociados al capital social; es decir, la capacidad de la sociedad de organizarse en el Estado. Destacan en esta categoría las asociaciones u organizaciones civiles.

En Jalisco hay un total de 810 organizaciones civiles, de acuerdo con los registros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Directorio de Donatarias autorizadas, 2019⁷⁶).

Existen un número importante de asociaciones en distintas actividades: asistenciales, educativas, de investigación científica o tecnológica o cultural. A pesar de esto, no todas participan o se involucran en procesos de toma de decisión de asuntos públicos, ni promueven los mecanismos de participación ciudadana, y en menor medida se enfocan en el combate a la corrupción.

Se identifica un solo colectivo con dichos fines, el **Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción**, que conjunta a 11 organizaciones de la Sociedad Civil y personas que “realizan una vigilancia para apropiarse del Sistema y cuidar su completa implementación, autonomía e independencia y su sustento legislativo...”⁷⁷. Dicha asociación realiza observaciones sobre temas concretos del SEAJAL y lleva a cabo investigaciones propias.

92

Dado que la participación institucionalizada no es la única vía de acceso a la incidencia e involucramiento en los asuntos públicos, la Sociedad Civil Organizada y la no organizada constituyen otra forma de contrapeso, sobre todo en torno al control de la corrupción.

Sin embargo, a pesar del gran número de organizaciones y asociaciones en Jalisco, pocas se enfocan en estos temas de manera expresa.

7.2.3. La función del Poder Legislativo

La legislación es la estructura sobre la que se configura el Estado de Derecho y es indudable la función que tiene para afrontar el problema de la corrupción. Sin embargo, no es suficiente tener leyes y otro tipo de normativas que regulen las conductas o las sancionen, ya que su calidad será la que determine su eficacia.

Por su parte, el Legislativo ha pasado de trabajar en una forma cerrada a prácticas de Parlamento Abierto, en consonancia con la gobernanza colaborativa.

Según el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017, un Parlamento Abierto es definido como “una institución que explica y justifica sus acciones y decisiones -es decir, que rinde cuentas-, que garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva -es decir, es transparente-, que involucra en sus procesos la pluralidad de grupos políticos y sociales -es decir, que cuenta con mecanismos de participación ciudadana- y que, para todo ello, utiliza estratégicamente las tecnologías de la información y comunicación” (Alianza para el Parlamento Abierto, 2017, página 6).

Un Parlamento Abierto surge del rechazo social a la política; ayuda a fortalecer los canales entre el representante y sus representados y fortalece la democracia más allá de los votos, entre otros beneficios (Encuentro sobre Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto; Análisis de Buenas Prácticas, 2019).

Existen dos estudios que dan cuenta del estado de apertura parlamentaria del Congreso del Estado de Jalisco: el primero es el ya citado Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017, realizado por la Alianza para el Parlamento Abierto, y el otro, más reciente, es el Estudio de la aplicación de

⁷⁶ <https://www.sat.gob.mx/consultas/27717/conoce-el-directorio-de-donatarias-autorizadas>

⁷⁷ Fuente: <http://www.observatorios.org/>

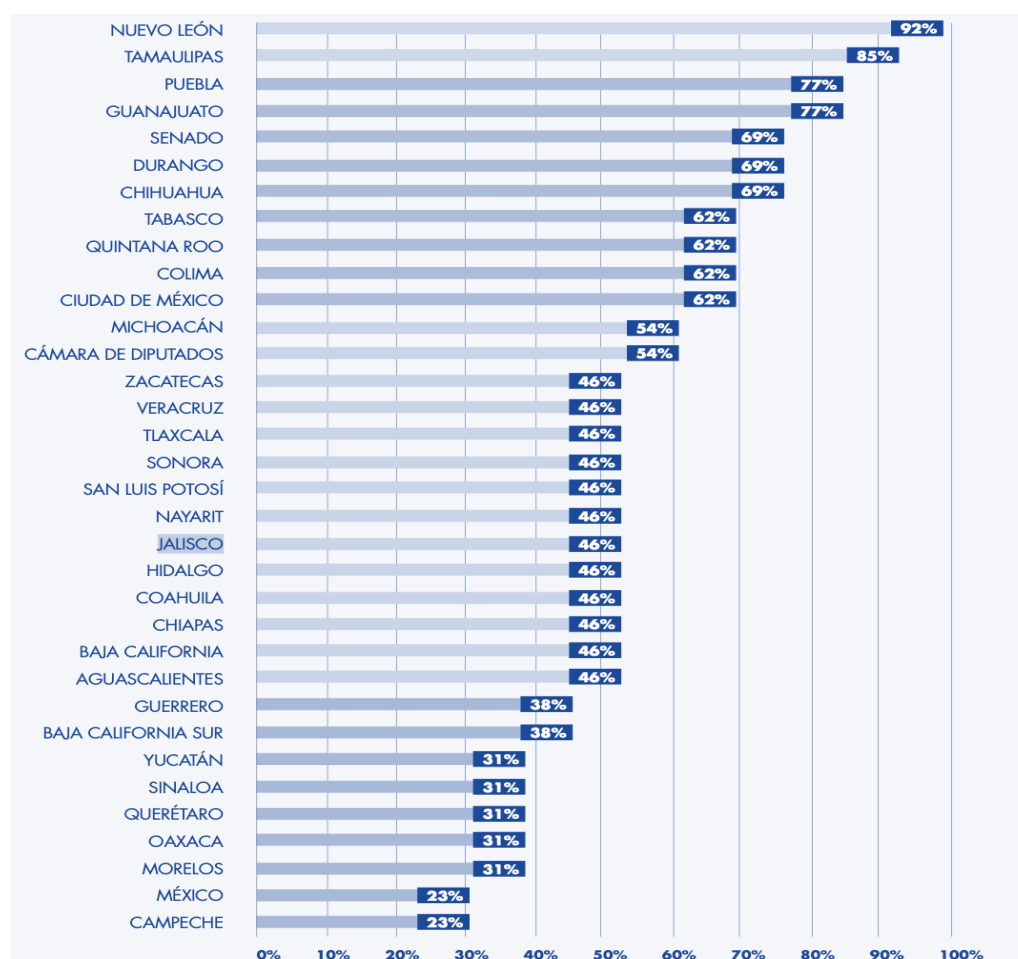
la metodología de evaluación en materia de transparencia legislativa y Parlamento Abierto del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (2019).

El Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017 mide 10 aspectos: **derecho a la información; participación ciudadana y rendición de cuentas; información parlamentaria; información presupuestal y administrativa; información sobre legisladores y servidores públicos; información histórica; datos abiertos y software libre; conflictos de interés; legislar a favor de Gobierno Abierto.**

Se puede observar en la figura 41, Participación ciudadana y rendición de cuentas, que Jalisco no sale tan bien evaluado, ya que presenta un cumplimiento de los criterios a evaluar del 46 por ciento. Estos criterios incluyen cuestiones como la participación ciudadana en el proceso legislativo; la obligación de los legisladores de presentar informes anuales de actividades y la interacción en dos vías en tiempo real entre los ciudadanos y el Congreso.

93

Figura 41
Participación ciudadana y rendición de cuentas

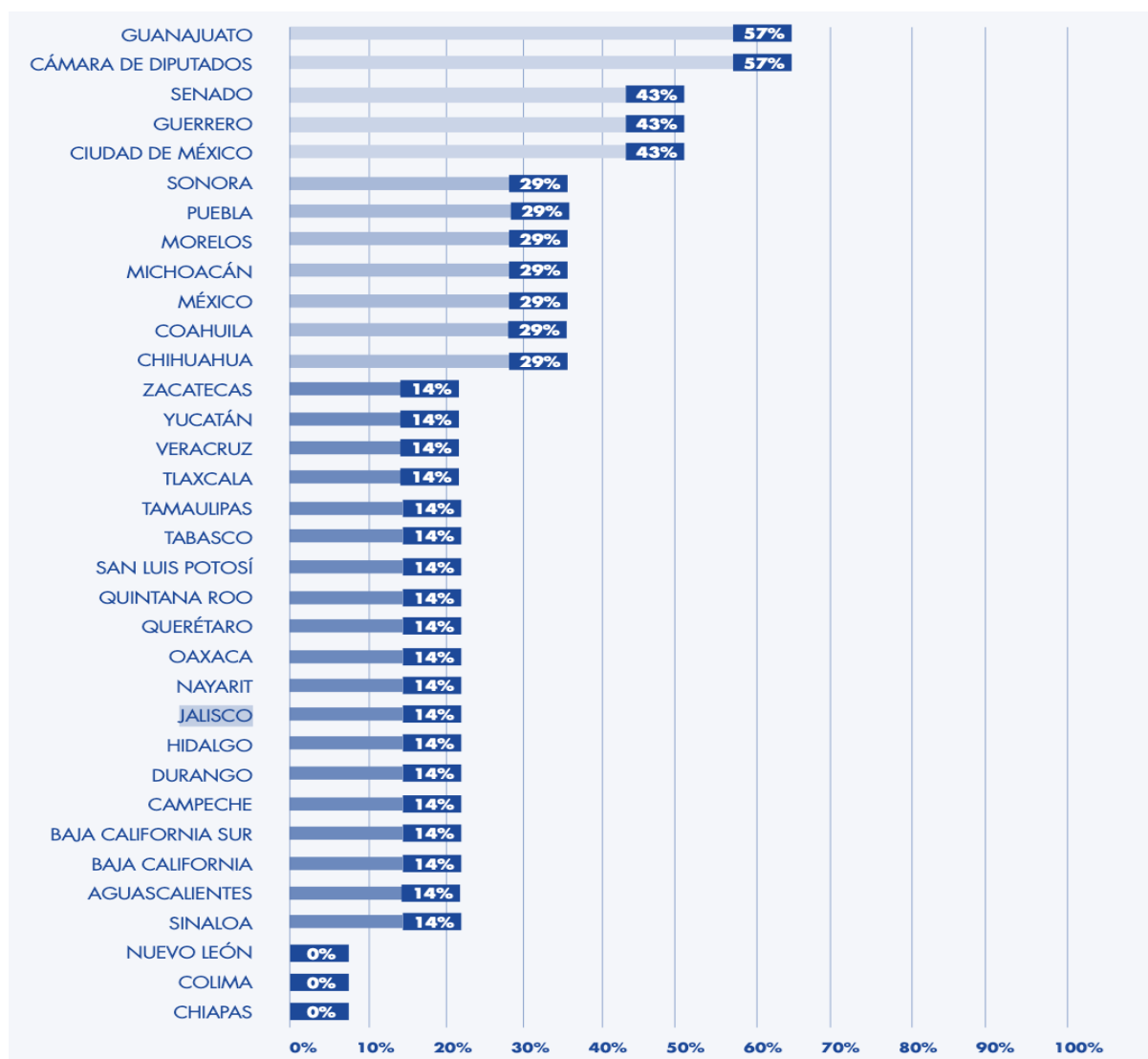


Fuente: Alianza para el Parlamento Abierto (2017, página 33)

Otro componente de ese diagnóstico es el apartado de conflicto de interés del Congreso local. Jalisco obtuvo el 14 por ciento de cumplimiento.

Se toman en cuenta aspectos como la existencia de alguna disposición que obligue al legislador de excusarse de participar en procesos en lo que tenga potencial conflicto de interés; disposiciones de regulación de cabildeo; publicación de casos de conflicto de interés surgidos en la Legislatura, entre otros.

Figura 42
Conflicto de interés de las Legislaturas por entidad federativa



Fuente: Alianza para el Parlamento Abierto (2017, página 40).

Por su cuenta, el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en su Estudio de la aplicación de la metodología de evaluación en materia de transparencia legislativa y Parlamento Abierto documenta dos casos de estudio de Jalisco: la designación de comisionados ciudadanos del ITEI y la discusión y aprobación de la LSAEJ.

Tabla 19

Caso designación de comisionados ciudadanos del ITEI

FORTALEZAS	ÁREAS DE OPORTUNIDAD
-Facultar al Consejo Consultivo del ITEI como el órgano encargado de evaluar a los aspirantes.	-Emitir convocatorias más claras y detalladas para evitar confusiones en las evaluaciones y controversias entre los aspirantes.
-Difundir las sesiones tanto del pleno como de las comisiones, así como del Consejo Consultivo del ITEI por video.	-Establecer un mecanismo (y uso de la plataforma digital) mediante el cual los integrantes del Congreso conozcan y comparen de forma detallada los expedientes de los aspirantes previo al proceso de designación, ya que en este proceso el pleno solamente votó a partir del filtro realizado por el Consejo Consultivo.
-Sistema INFOLEJ: sin duda alguna la habilitación de este sistema es una fortaleza del Congreso del Estado de Jalisco, ya que por medio de esta plataforma se facilita el acceso a los documentos relacionados con sus actividades.	-Establecer mecanismos de retroalimentación con la sociedad a través de las nuevas tecnologías y no sólo emplearlos para difundir información, se debe permitir que cualquier interesado pueda proveer información o emitir opinión, y que reciba una respuesta de los órganos del Congreso.

Fuente: Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (2019), página 52.

Tabla 20
Caso aprobación de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

FORTALEZAS	ÁREAS DE OPORTUNIDAD
Creación de la Comisión Interinstitucional para la implementación del Sistema Anticorrupción de Jalisco.	Fomentar más la discusión de las iniciativas y dictámenes dentro del Congreso y no evadir el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo relativo a la sesión de espacio que debe existir entre las lecturas de los dictámenes. Las lecturas de dictámenes permiten socializar la información y da oportunidad a que otros actores interesados participen antes de la decisión final del Congreso.
La participación de los tres poderes del Estado de Jalisco en dicha comisión.	Fomentar mecanismos de retroalimentación a través de los medios tecnológicos, en este punto se debe considerar que las nuevas tecnologías no solamente sirven para difundir información sino que pueden ser empleadas para recibir comentarios, opiniones, información de otras fuentes y así generar diálogo asertivo con los ciudadanos.
Intervención activa de empresarios, académicos, organizaciones civiles, universidades y ciudadanía en general en el proceso.	
Habilitación de la página web de la comisión interinstitucional en donde se encontraba toda la información relacionada con el proceso (imágenes, documentos, videos de las sesiones).	
Concentración de todos los archivos relacionados con este proceso en el sistema INFOLEJ del Congreso del Estado de Jalisco.	

Fuente: Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (2019), página 56.

En 2019 se llevaron a cabo dos procesos de Parlamento Abierto en Jalisco:

- a) Uno conocido como **Reforma 2.0 al Sistema Estatal Anticorrupción**, del cual se logró una iniciativa legislativa, sobre la cual el Comité Coordinador emitió la Opinión técnica jurídica sobre la iniciativa para reformar la legislación anticorrupción de Jalisco Reforma 2.0 a diversos dispositivos que se propusieron modificar. Esta iniciativa no había sido discutida en Pleno a la fecha de aprobación de esta política.
- b) El denominado **Hacia la Armonización de la Ley Estatal de Archivo del Estado de Jalisco y sus Municipios**, que sirvió en la cocreación de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, logrando la discusión y aprobación de las mismas, la cual fue publicada⁷⁸ y se encuentra vigente.

96

En ambos procesos la participación colaborativa de los ciudadanos fue evidente⁷⁹.

Puede concluirse que un área de oportunidad para el Congreso de Jalisco es la institucionalización de los procesos participativos de Parlamento Abierto, los cuales carecen de un marco legal y reglas claras, sobre todo respecto a la incidencia de quienes participan en las decisiones que toman los legisladores y sobre qué temas.

7.3. Arbitrariedad en la gestión pública

Arbitrariedad, de acuerdo con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española, se define en el Derecho administrativo en el Derecho procesal como: Acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes dictado solo por voluntad o capricho de su autor, sin un razonamiento suficiente y sin explicación bastante de las razones en que se basa o careciendo estas de cualquier fundamento serio.⁸⁰

Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, dentro del Amparo en revisión 498/2011, emitió la tesis aislada en la que, al hacer la distinción entre discrecionalidad y arbitrariedad, define esta última como "...fruto de la mera voluntad o el puro capricho de los administradores..."⁸¹

Un Estado de Derecho se basa, entre otros, en la legalidad como principio de actuación de las personas servidoras públicas. En ese sentido, y conforme a las definiciones de arbitrariedad señaladas, una política anticorrupción debe disminuir los márgenes de la discrecionalidad para apegarse al principio de legalidad, constriñendo la discrecionalidad a lo indispensable y, además, fortaleciendo la dimensión justificativa de la rendición de cuentas gubernamental.

La arbitrariedad en la gestión pública ha sido reconocida como uno de los ejes estratégicos de la PNA (SESNA 2020, página 86 y siguientes) y en Jalisco, se considera importante limitarla, conforme con las opiniones recabadas en la e-Consulta Ciudadana para la PEAJAL:

⁷⁸ Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 19 de noviembre de 2020, Tomo CCCXCVI, Número 24, Sección IV

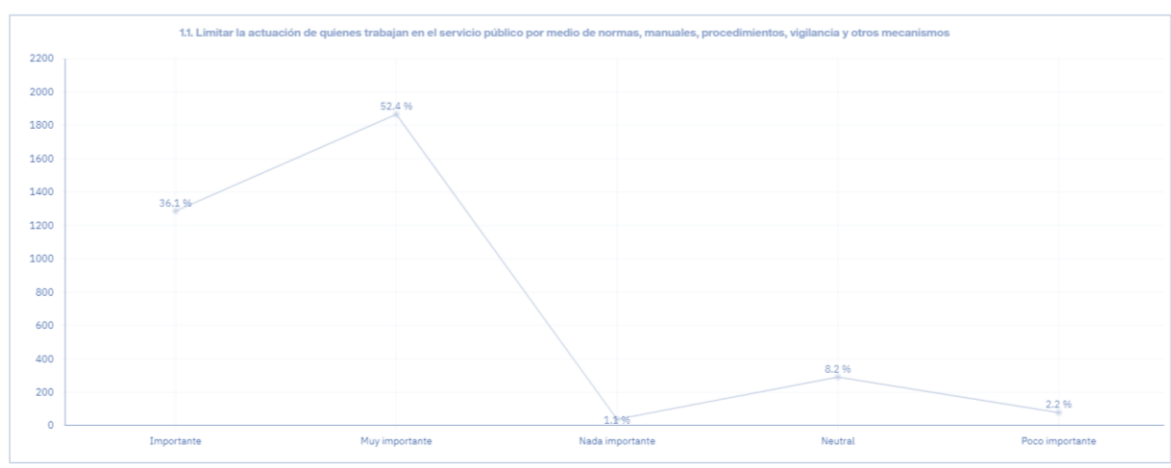
⁷⁹ Véase "Los empresarios y su corresponsabilidad".

⁸⁰ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico 2020. <https://dpej.rae.es/lema/arbitrariedad>

⁸¹ "Facultades discrecionales de la administración. los administrados tienen interés jurídico para impugnar su ejercicio cuando afecten sus derechos". Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Cuarto Circuito, Tesis: IV.3o.A.26 A (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 2, p 1331, Reg. Digital 2002304.

Figura 43

Resultados de la pregunta relativa a la importancia de “Limitar la actuación de quienes trabajan en el servicio público por medio de normas, manuales, procedimientos, vigilancia y otros mecanismos”



97

Fuente: Resultados de la Consulta Ciudadana Electrónica para la elaboración de la PEAJAL.

Se puntualizan a continuación algunos factores cruciales que inciden en la toma de decisiones de las personas servidoras públicas y propician la arbitrariedad.

7.3.1. La gestión de riesgos de corrupción

Riesgos en el ciclo presupuestario y gasto público

La articulación de administraciones públicas imparciales requiere de la existencia y aplicación efectiva de procesos de gestión transparentes y justificables en aspectos como la planeación, la integración presupuestal, el ejercicio del gasto y la evaluación de este. Los análisis e investigaciones coinciden en que la discrecionalidad en la toma de decisiones presupuestarias conlleva un riesgo de arbitrariedad y corrupción de alto nivel que es indispensable mitigar (SESNA 2020, página 98).

98

Una primera área de riesgo se encuentra en el proceso de integración, aprobación y modificación del presupuesto. Diversos estudios documentados en la PNA (SESNA 2020), entre ellos Descifrando la caja negra del gasto (Campos, 2014), Arquitectura del Ramo 23 (Campos *et al.*, 2018) y Fideicomisos en México: el arte de desaparecer dinero público (Fundar, 2018) identifican una serie de prácticas poco claras y discrecionales con respecto al manejo presupuestal en los tres órdenes de Gobierno y Administración Pública, entre los que destacan:

1. Un ejercicio anual de recursos presupuestales mayor al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.
2. Prácticas sistemáticas de adecuaciones durante el ejercicio, sin que exista justificaciones de necesidad o desempeño, especialmente en los ramos de aportaciones de la seguridad social, provisiones salariales y económicas.
3. Programas sin reglas claras, indicadores ni metas.
4. Subsidios y transferencias a entidades federativas no programados.
5. Opacidad y discrecionalidad en los fideicomisos, agravadas por el secreto fiduciario y la confidencialidad bancaria.

Los riesgos de arbitrariedad también se ven reflejados en la planeación y la ejecución de programas públicos en el ámbito federal. Al respecto, destaca el Índice del Desempeño de los Programas Públicos⁸² elaborado en 2019 por Gestión Social y Cooperación (GESOC), el cual señala que únicamente entre 5 y 10 por ciento de programas presentan un diseño adecuado, cumplimiento de metas y atención suficiente de población.

En contraste, entre el 60 y 75 por ciento del total se clasifican como programas con estrategias de intervención dispersa o sin información que evalúe su diseño o desempeño (citado por Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 103)

La opacidad y ambigüedad de procesos institucionales en materia presupuestal y de planeación puede observarse también en el orden estatal. En este sentido, el Índice de Información Presupuestal Estatal 2019 del IMCO⁸³ identifica algunas problemáticas, como brechas de publicación de información relacionada con asignaciones a asociaciones público-privadas y a partidos políticos.

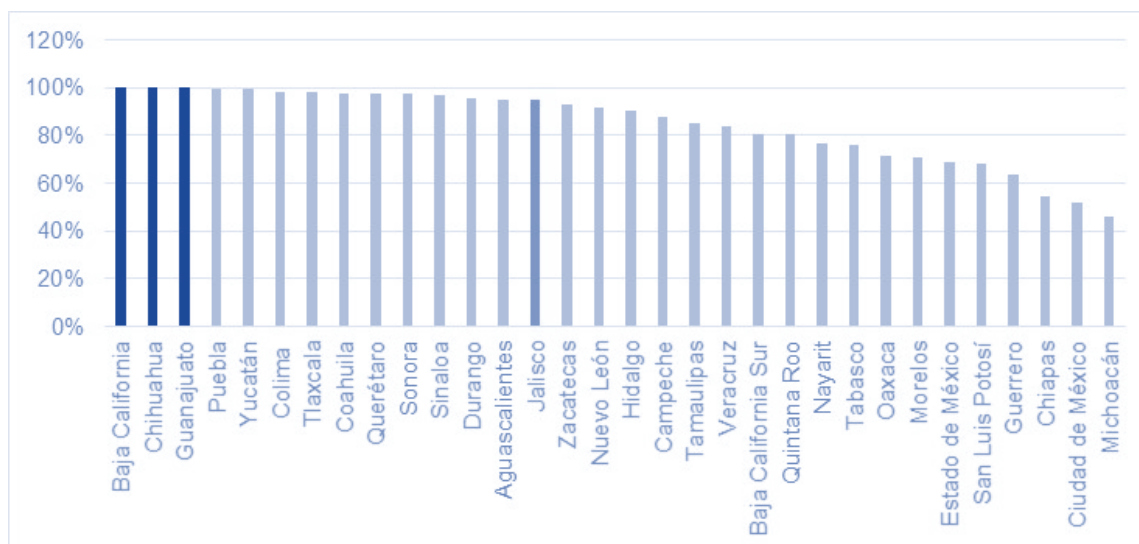
Asimismo, vacíos en la publicación de información presupuestal a través de clasificaciones por objeto del gasto, programática y por fuentes de financiamiento. Por último, también identifican retos

⁸² Clasifican los programas en seis categorías, que van desde programas que muestran niveles óptimos de desempeño, hasta aquellos de los cuales no se puede conocer información mínima sobre cobertura y cumplimiento de meta

⁸³ En dicho estudio se analiza la disponibilidad y calidad de la información presupuestal publicada por las entidades federativas del país, así como el grado de cumplimiento con lo dispuesto en la legislación en materia de contabilidad gubernamental.

en la publicación de información sobre deuda pública, por instrumento de contratación y por las tasas y el periodo contratado (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 104).

Figura 44
Cumplimiento en transparencia presupuestal, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE), 2019.
<https://imco.org.mx/transformando-la-transparencia-indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2019/>

Como complemento a este instrumento, el IMCO publicó el Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2019⁸⁴. Entre los principales hallazgos destacan importantes deficiencias en la publicación de información relacionada con el gasto público; solo un tercio de las entidades federativas publican información financiera completa; igual pasa con la publicación deficiente de informes presupuestarios⁸⁵; se observan deficiencias en la publicación de los informes de avance programático.

Por último, la existencia de variaciones entre el gasto ejercido y el aprobado en apartados administrativos (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 105).

Finalmente, en materia de planeación y ejecución de programas sociales en el ámbito estatal el Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social (IDES) elaborado por GESOC (Gestión Social y Cooperación, 2018) analiza cuatro dimensiones clave: planeación, programático-presupuestal, gestión eficiente de programas y acciones de desarrollo social, monitoreo y evaluación política social, y desarrollo social abierto y participación ciudadana.

Ahora bien, solo tres entidades federativas obtuvieron un nivel de desarrollo óptimo de capacidades (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 106).

⁸⁴ Analiza la disponibilidad y calidad de información financiera, prestando atención al análisis de las diferencias entre los montos presupuestales asignados y los efectivamente ejercidos. Disponible en: <https://imco.org.mx/transformando-la-transparencia-indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2019/>

⁸⁵ Estados analíticos de ingreso, endeudamiento neto e informes de ejecución por las distintas clasificaciones del gasto.

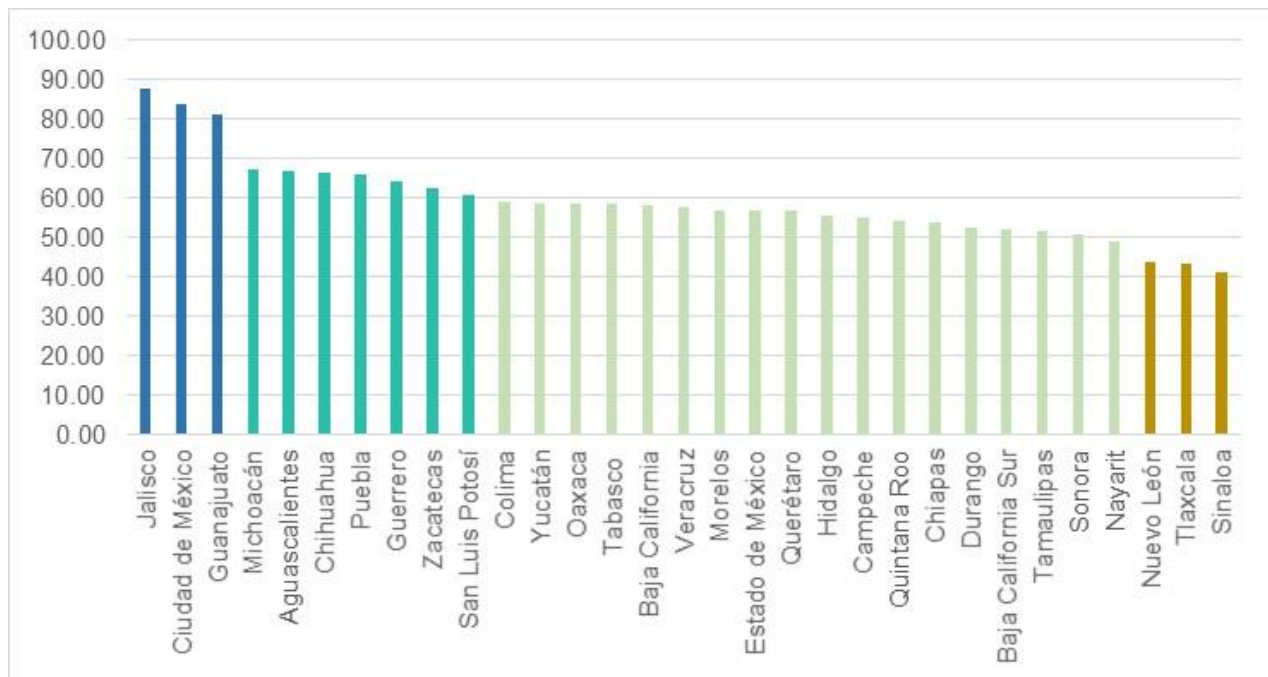
Tabla 21
Calificación promedio por categoría en el Índice Estatal
de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social

Porcentaje de cumplimiento promedio de dimensión						
NIVEL DE DESARROLLO INSTITUCIONAL	ENTIDADES	PLANEACIÓN PROGRAMÁTICO-PRESUPUESTAL	GESTIÓN EFICIENTE DE PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES	MONITOREO Y EVALUACIÓN	DESARROLLO SOCIAL ABIERTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	CALIFICACIÓN IDES
Óptimo	3	89.36%	85.98%	81.79%	70.47%	84.07
Intermedio	7	72.17%	59.83%	64.82%	51.11%	64.70
Básico	18	64.21%	36.61%	62.76%	46.19%	55.18
Bajo	3	56.50%	17.07%	60.11%	18.61%	42.56
Escaso	0	0%	0%	0%	0%	0
TOTAL	31	67.70%	44.74%	64.81%	46.98%	58.90

100

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

Figura 45
Calificación IDES 2018 por entidad federativa



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

Como se observa, para el *ranking* del IDES 2018 Jalisco obtuvo el primer lugar, con 87.5 puntos sobre 100, destacando en su planeación presupuestal, mientras que el promedio nacional fue de 58.9. En 2017 Jalisco había obtenido una puntuación de 75.3.

De los mil 370 programas sociales, 391 cuentan con presupuesto aprobado identificable en los Presupuestos de Egresos Estatales; 137 han sido sometidos a evaluación de diseño, 71 a evaluaciones de ejecución de procesos y solo 24 a evaluaciones de resultados; 45 por ciento de los programas cuentan con reglas de operación, mientras que el 40 por ciento con padrones de beneficiarios (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 107).

101

El estudio Hacia una Política Social Integral y con base en información del CONEVAL, en el ámbito estatal se cuenta con 2 mil 528 programas y acciones de desarrollo registrados, mientras que a nivel municipal existen 3 mil 811 acciones de este tipo.

El problema con este tipo de programas surge desde su diseño: no se identifican con claridad potenciales duplicidades. (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 107).

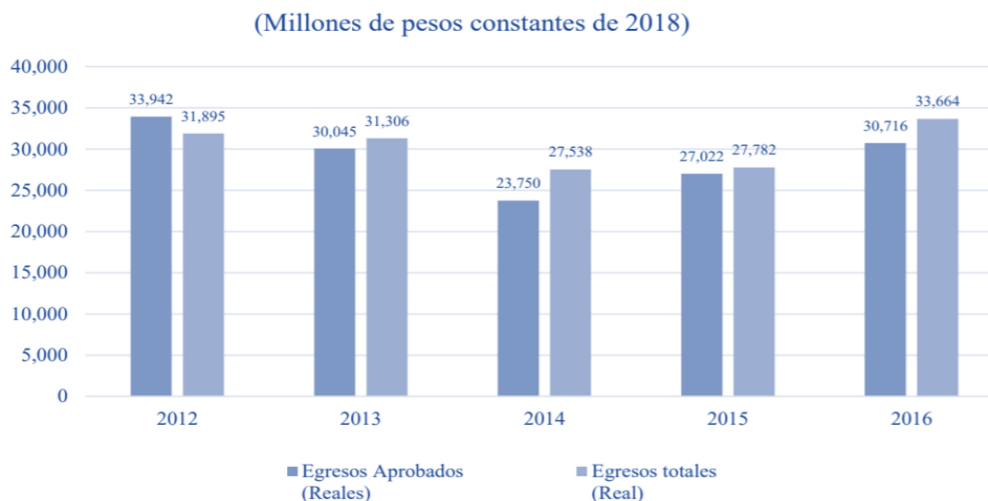
Para el caso de Jalisco, integrado por 125 Municipios, se parte del supuesto de que los presupuestos y gastos públicos municipales, deberían estar encaminados a la prestación de los servicios públicos señalados en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; seguridad pública; mercados y centrales de abasto, entre otros.

Sin embargo, puede verse que los Municipios -no solo de Jalisco, sino de muchos Estados del país- destinan grandes cantidades del presupuesto a funciones no previstas en la ley, en específico a la asistencia social.

Hoy los Municipios entregan a la población útiles escolares, mochilas, uniformes, despensas, apoyos económicos a madres solteras, adultos mayores, entre otros programas sociales -con sus riesgos ya mencionados-, y se ha dejado de lado el objetivo principal, que es la prestación de servicios públicos.

En cuanto a la diferencia entre el presupuesto de egresos aprobado y los egresos reales, se repite la misma tónica señalada para el ámbito nacional:

Figura 46
Egresos de los Municipios de Jalisco, 2012-2016



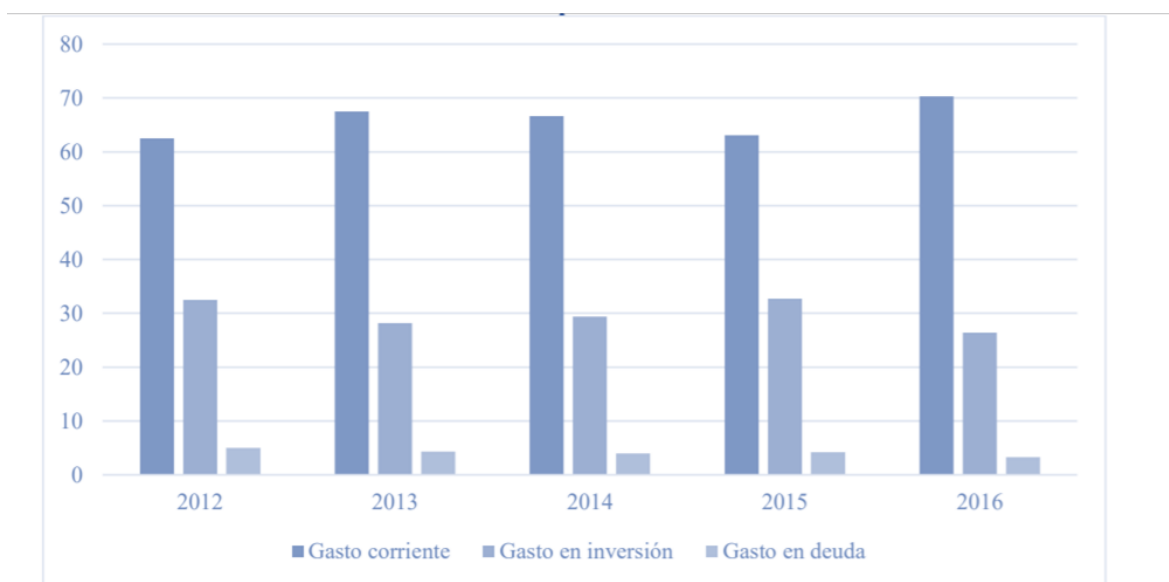
102

Fuente: Auditoría Superior del Estado de Jalisco, Estudio acerca del gasto público municipal en Jalisco 2012- 2016 (2019), página 25. [https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/ESTUDIO por ciento20GASTO por ciento20P por cientoC3 por ciento9ABLICO por ciento20MUNICIPAL por ciento202012-2016_0.pdf](https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/ESTUDIO%20por%20GASTO%20por%20C3%20por%209ABLICO%20por%20MUNICIPAL%20por%202012-2016_0.pdf)

Adicional a que los Municipios tienen desviaciones de sus funciones, en Jalisco el gasto público que realizan se destina en mayor medida, entre un 62 por ciento y 70 por ciento, al gasto corriente (servicios personales, servicios generales y materiales y suministros); entre un 3 y un 5 por ciento al pago de deuda y entre un 25 y un 30 por ciento a la inversión, que debería ser destinado a la obra pública, y la prestación de servicios públicos, pero que la atención de los programas sociales se lleva una buena parte (ASEJ, 2019).⁸⁶

⁸⁶ Auditoría Superior del Estado de Jalisco, Estudio acerca del gasto público municipal en Jalisco 2012- 2016 (2019), www.asej.gob.mx. Obtenido de: [https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/ESTUDIO por ciento20GASTO por ciento20P por cientoC3 por ciento9ABLICO por ciento20MUNICIPAL por ciento202012-2016_0.pdf](https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/ESTUDIO%20por%20GASTO%20por%20P%20por%20C3%20por%209ABLICO%20por%20MUNICIPAL%20por%202012-2016_0.pdf)

Figura 47
Promedio del porcentaje del gasto público municipal según destino 2012-2016



Fuente: Fuente: Auditoría Superior del Estado de Jalisco, Estudio acerca del gasto público municipal en Jalisco 2012-2016 (2019), página 22. https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/ESTUDIO por ciento20GASTO por ciento20P por ciento20C3 por ciento20ABLICO por ciento20MUNICIPAL por ciento202012-2016_0.pdf

Esta situación deja muy poco margen de maniobra a los Municipios para el cumplimiento de sus objetivos y metas, tal y como lo demuestra el Informe de Evaluación de Desempeño de las Entidades Fiscalizables del Estado de Jalisco 2018, realizado por la Auditoría Superior del Estado de Jalisco.

En él se establece que los Planes Municipales de Desarrollo y Gobernanza presentan altos niveles de riesgo y, por lo tanto, son incorrectos como guía del ejercicio presupuestario municipal.

Asimismo, el informe muestra que solo el 9 por ciento de los 85 informes entregados de Gestión Financiera incluían indicadores de desempeño válidos.⁸⁷

⁸⁷ Auditoría Superior del Estado de Jalisco, Informe de Evaluación de Desempeño de las Entidades Fiscalizables del Estado de Jalisco 2018 (2019), [www.asej.gob.mx. https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/Informe por ciento20sobre por ciento20el por ciento20Desempen por ciento20CC por ciento2083o por ciento20de por ciento20las por ciento20entidades por ciento20fiscalizables por ciento202018_0.pdf](https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/Informe por ciento20sobre por ciento20el por ciento20Desempen por ciento20CC por ciento2083o por ciento20de por ciento20las por ciento20entidades por ciento20fiscalizables por ciento202018_0.pdf)

Tabla 22
Porcentaje de riesgo de desempeño de los Planes Municipales de Desarrollo para las Administraciones Municipales 2015-2018

Rango de riesgo de desempeño	Cantidad de PMD	Porcentaje de PMD
Riesgo menor al 50%	2	5.55%
Riesgo entre el 50% y el 89%	22	61.11%
Riesgo entre el 90% y el 100%	12	33.33%
Totales	36	100%

104

Fuente: Auditoría Superior del Estado de Jalisco, Estudio acerca del gasto público municipal en Jalisco 2012- 2016 (2019), página 59. [https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/ESTUDIO por ciento20GASTO por ciento20P por ciento20C3 por ciento20ABLICO por ciento20MUNICIPAL por ciento202012-2016 0.pdf](https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/ESTUDIO%20por%20ciento20GASTO%20por%20ciento20P%20por%20ciento20C3%20por%20ciento20ABLICO%20por%20ciento20MUNICIPAL%20por%20ciento202012-2016%200.pdf)

Una inadecuada planeación, la ausencia de metas y objetivos y por ende, de indicadores que permitan la medición y evaluación, así como la utilización de la mayor parte del presupuesto en gasto corriente, convierte a las Administraciones municipales en ineficientes e ineficaces, generando una gran cantidad de riesgos de comisión de faltas administrativas graves o actos de corrupción.

Si a todo lo anterior se suma que año con año los Municipios gastan más de lo presupuestado, y que este ingreso adicional no se encuentra en los planes institucionales, además de no contar con metas ni indicadores, se genera un ejercicio discrecional del gasto, que puede llegar a convertirse en un ejercicio arbitrario de la función pública.

La información y el control interno para la responsabilización

Conseguir que los entes públicos tengan un Marco Integrado de Control Interno (MICI) basado en las recomendaciones internacionales, como ya ha sido sugerido por la Auditoría Superior de la Federación (ASF)⁸⁸ y la Secretaría de la Función Pública (SFP, 2014) y posteriormente, por el Sistema Nacional Fiscalización (SNF)⁸⁹, es un objetivo en el cual trabajar tanto en México como en Jalisco.

Sin embargo, las condiciones normativas e institucionales no se habían generado, como a continuación se señala; mucho menos entonces, la responsabilización de las personas servidoras públicas como núcleo de la prevención y detección de la corrupción, en el interior de los entes públicos de Jalisco, a pesar de que el Estado cuenta desde 2016 con el Modelo.

Desde el 8 de octubre de 2016 se publicó en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el acuerdo por el que se expide el Modelo del Marco Integrado de Control Interno para Administración Pública del Estado de Jalisco, “que tiene por objeto establecer elementos complementarios a los previstos en las Normas Generales de Control Interno para la Administración Pública del Estado de Jalisco, con

⁸⁸

https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Control_Int Leyen.pdf

⁸⁹ El Sistema Nacional de Fiscalización tiene un grupo de trabajo dedicado al control interno, el cual ha destacado la importancia del MICI. Al respecto véase la Minuta de Trabajo de ese grupo, disponible en <https://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=325&mid=462&fileid=413>

el fin de fijar y actualizar los mecanismos de control interno que coadyuven al cumplimiento de las metas y objetivos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado; a prevenir los riesgos que puedan afectar el logro de estos; para fortalecer el cumplimiento de normas; generar una adecuada rendición de cuentas y transparentar el ejercicio del servicio público; que proporcionen una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, a fin de prevenir la corrupción;”⁹⁰

Por otra parte, uno de los instrumentos normativos que ayuda a limitar la arbitrariedad en el uso de los recursos públicos en los Estados y Municipios es la Ley General de Contabilidad Gubernamental⁹¹, pues permite contar con información oportuna, abierta, compleja y estandarizada sobre las finanzas públicas, lo que facilita a las autoridades de fiscalización la detección de posibles hechos de corrupción relacionados con la captación, recaudación, manejo y ejecución de los recursos públicos (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 108).

105

Las evaluaciones que hace el CONAC respecto al proceso de implementación de la LGCG, en lo particular a la armonización contable, revelan que el promedio nacional de cumplimiento de la armonización contable es de 67.4 por ciento, siendo el de transparencia el apartado evaluado con el menor nivel de cumplimiento (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 108).

De acuerdo con el CONAC, Jalisco registró un cumplimiento bajo, con el 43.6 por ciento.

⁹⁰ Periódico Oficial El Estado de Jalisco, publicado el 8 de octubre de 2016.

⁹¹ Establece acciones como, la armonización contable gubernamental, la obligatoriedad en el cumplimiento de la homologación de criterios, principios y reglas para que en todos los ámbitos de gobierno se produzca, contabilice, publique y rindan cuentas de la información de las finanzas gubernamentales; la creación de un Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y el establecimiento de sanciones a las personas servidoras públicas que no cumplan con la normatividad.

Figura 48
Promedio Nacional de la Armonización Contable, 2018



106

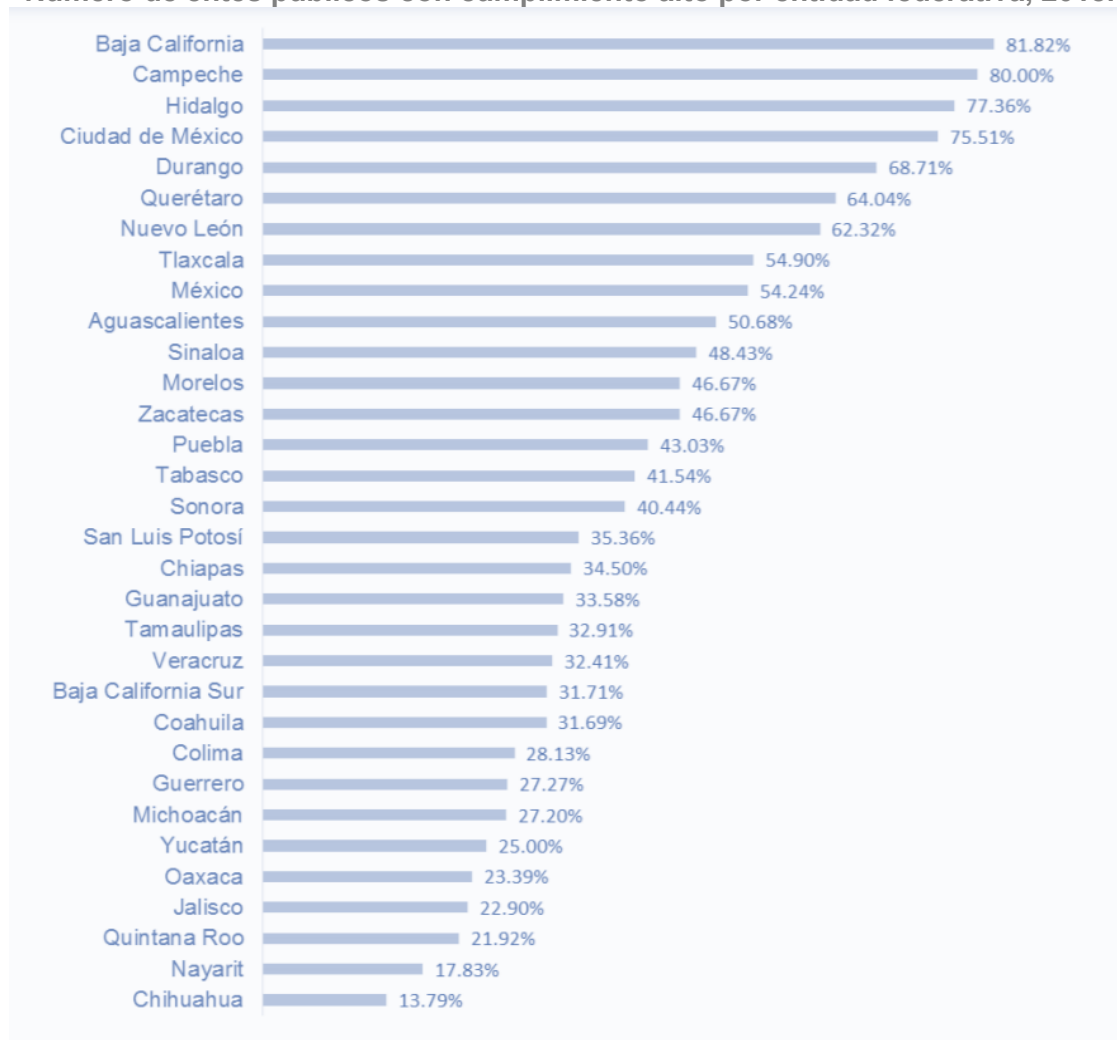
Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable, Evaluaciones de armonización contable (2018), disponible en: <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

Figura 49
Promedio del Estado de Jalisco de la Armonización Contable, 2018



Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable, Evaluaciones de armonización contable (2018), disponible en: <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

Figura 50
Número de entes públicos con cumplimiento alto por entidad federativa, 2018.



Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable, Evaluación de la armonización contable (2018), disponible en https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/4_2018/00_Rep_4_2018.pdf

Para 2019 la media nacional de las evaluaciones de armonización contable aumentó a 71.9 por ciento. Jalisco cambió a cumplimiento medio, con 69.5 por ciento.

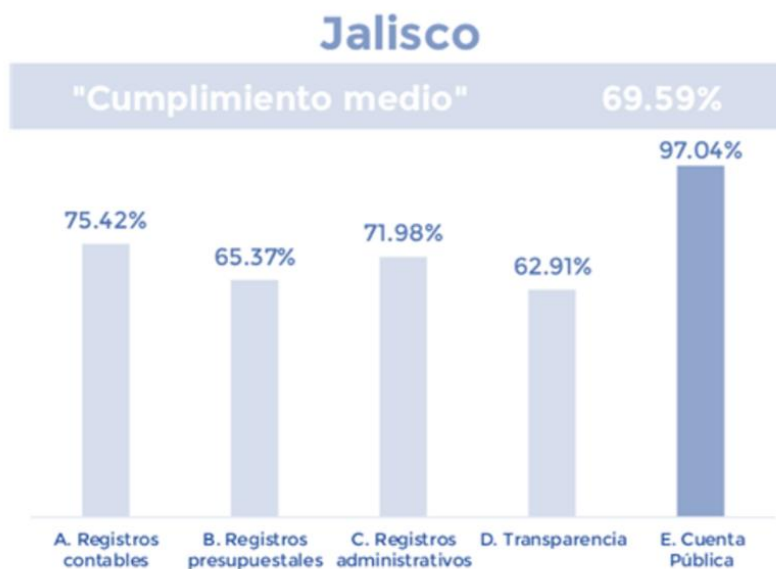
Figura 51
Promedio Nacional de la Armonización Contable, 2019



108

Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable, Evaluaciones de armonización contable (2019), disponible en: <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

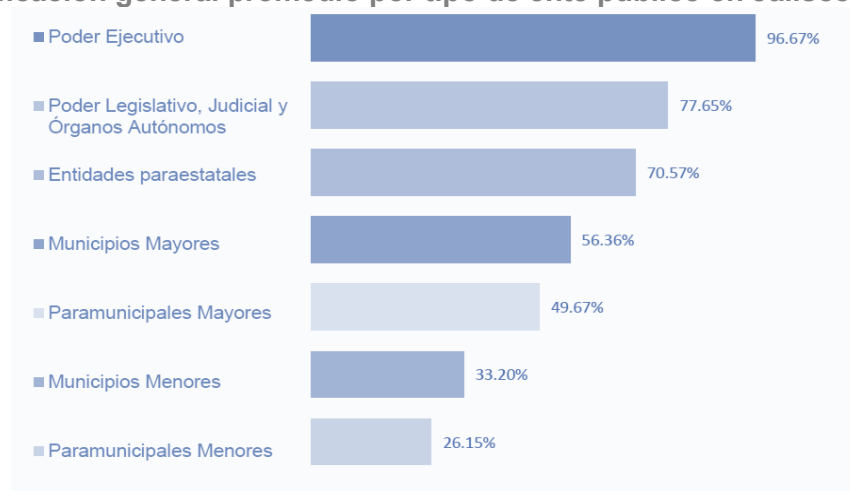
Figura 52
Promedio del Estado de Jalisco de la Armonización Contable, 2019



Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable, Evaluaciones de armonización contable (2019), disponible en: <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

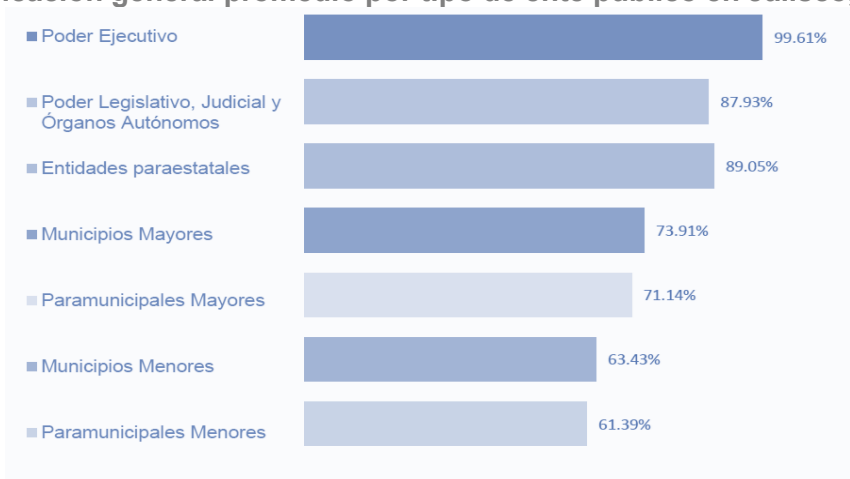
En el contexto de Jalisco, el Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable (SEvAC)⁹² se implementa con el objetivo de contar con un seguimiento de los avances en materia de armonización contables; es decir, registros contables, presupuestales, administrativos, además de temas de transparencia y formulación de cuenta pública, para así revelar el grado de cumplimiento en materia de armonización contable.

Figura 53
Calificación general promedio por tipo de ente público en Jalisco, 2018



Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable, Evaluación de la armonización contable del Estado de Jalisco (2018), disponible en: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/4_2018/14_Rep_4_2018.pdf

Figura 54
Calificación general promedio por tipo de ente público en Jalisco, 2019.



Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable, Evaluación de la armonización contable del Estado de Jalisco (2019), disponible en: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/4_2019/14_Rep_4_2019.pdf

Respecto al tema de la responsabilidad de las personas servidoras públicas, cabe señalar que antes de las reformas legales que dieron origen a los Sistemas Nacionales y Locales Anticorrupción -

⁹² <https://cacej.jalisco.gob.mx/sevac>

aprobadas en el ámbito nacional entre el 2015 y 2016, y su armonización legislativa en Jalisco en 2017-, los procesos de responsabilidad administrativa que se desarrollaban en los entes públicos no tenían relación con el control a la corrupción.

Se referían a lo que hoy se conoce como faltas administrativas no graves: aquellas acciones u omisiones que realizan las personas servidoras públicas en su día a día, más relacionadas con el derecho disciplinario, que con la prevención o detección de conductas indicativas de actos de corrupción.

Además, estos procesos de responsabilidad administrativa eran substanciados por los departamentos jurídicos, o el área de recursos humanos, toda vez que eran más una cuestión disciplinaria que preventiva o de detección de potenciales actos de corrupción.

110

Con las reformas señaladas, y específicamente con la Ley General de Responsabilidades Administrativas,⁹³ se estableció la obligación para los entes públicos de contar con un Órgano Interno de Control, que deberá integrarse con una estructura que atienda específicamente los procesos de responsabilidad administrativa.

Además de que se determinan las faltas administrativas no graves, que ya se estipulaban en las leyes anteriores, también se incluyen las faltas administrativas graves, que tiene una relación directa con el combate a la corrupción.

En Jalisco se adoptó la LGRA mediante la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco.⁹⁴ A pesar de que ya transcurrieron casi tres años desde que se aprobaron y entraron en vigor, y de que el Comité Coordinador del SEAJAL emitió una Recomendación para el Fortalecimiento Institucional de los Órganos Internos de Control,⁹⁵ actualmente aún hace falta que los entes públicos de Jalisco, particularmente los Municipios, integren sus Órganos Internos de Control.

Al respecto, y con base en dicha recomendación, el Congreso del Estado mediante el Decreto 27930/LXII/20 aprobó reformas y adiciones a la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco y sus Municipios⁹⁶, equivalente a una la Ley Orgánica Municipal, en la que se establece la obligación para los Municipios de contar con un Órgano Interno de Control, ya que esta obligación anteriormente no se preveía en la legislación.

⁹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 y reformada por última vez el 19 de noviembre de 2019.

⁹⁴ Publicada en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el 26 de septiembre de 2017 y reformada por última vez el 1 de julio de 2020.

⁹⁵ https://sesaj.org/sites/default/files/recomendaciones/2019/fortalecimiento_institucional_oic.pdf

⁹⁶ Publicada en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el 5 de octubre del 2000; el decreto fue publicado el 6 de agosto de 2020.

<https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

Figura 55
Órganos Internos de Control u homólogos y personal adscrito a ellos en las instituciones de las administraciones públicas de Jalisco 2015-2018



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016, 2017, 2018 y 2019. Tabulados básicos, Órganos Internos de Control u homólogos y personal adscrito a ellos en las instituciones de las administraciones públicas de Jalisco, Apartado: 1.17

Si bien la anterior Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco establecía sanciones pecuniarias, además de la amonestación, suspensión o inhabilitación, los entes públicos no tenían la obligación de publicar la relación de personas servidoras públicas sancionados, por lo que en caso de que haya dicha información, no se encuentra disponible, existiendo únicamente el Registro Estatal de Inhabilitaciones, visible en <https://contraloria.app.jalisco.gob.mx/SISEPPS/inhabilitaciones>

De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, uno de los sistemas electrónicos que incluye la Plataforma Digital Nacional es el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados, y tiene como finalidad que las sanciones impuestas a las personas servidoras públicas y particulares por la comisión de faltas administrativas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y de hechos de corrupción en términos de la legislación penal, queden inscritas dentro del mismo, y su consulta deberá estar al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera.⁹⁷

Adicionalmente a lo expuesto, es importante tener en consideración que los procesos de investigación de posibles faltas administrativas no tienen un plazo establecido en la ley para su conclusión, siendo en sí mismos prolongados, y aumentados por la interposición de recursos y las impugnaciones a las resoluciones (CIDE 2018)⁹⁸.

⁹⁷ Art. 52, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, DOF 18 de julio de 2016, México.

⁹⁸ CIDE (noviembre, 2019). Propuesta metodológica para el análisis transversal de los macroprocesos y procesos del sistema de responsabilidades de servidores públicos relacionados con el combate a la corrupción, en etapas de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción del SNA. Informe Final, Centro de Investigación y Docencia Económicas. A.C., División de Administración Pública, Ciudad de México.

Por otra parte, en Jalisco la Contraloría del Estado, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y el Tribunal de Justicia Administrativa realizaron un ejercicio de coordinación institucional para integrar los Informes de Presuntas Responsabilidades Administrativas (IPRA) y por hechos de corrupción⁹⁹ con una metodología común, misma que será transferida a los OIC del Estado mediante una capacitación.

Esto evidencia la conciencia de la necesidad de generar información de y para las instancias responsables del control interno en materia de responsabilidades administrativas, y con utilidad para las autoridades sancionatorias.

Con base en lo señalado anteriormente, puede decirse que los procesos de responsabilidad administrativa es una materia “nueva”, que está en etapa de desarrollo y, por ende, la información que arroje estos procesos es escasa y aún no está suficientemente sistematizada en plataformas tecnológicas, ni compartida por las instituciones públicas responsables de la prevención, detección y sanción de faltas administrativas.

Este problema a su vez dificulta la elaboración de políticas, lineamientos o estrategias encaminadas al combate a la corrupción, provocando que persistan los riesgos de corrupción derivados del ejercicio arbitrario de la función pública.

Las auditorías colaborativas basadas en la gestión del riesgo

Las labores de fiscalización y auditoría tienen el potencial de analizar, con base en metodologías estandarizadas, la orientación a resultados de los programas públicos y la efectividad del gasto público ejercido.

En los artículos 37 a 47 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se establece la creación del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), teniendo como objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo.

El SNF integra en un mismo espacio de coordinación a las instancias de control externo¹⁰⁰ y de control interno¹⁰¹ con el propósito de promover el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.

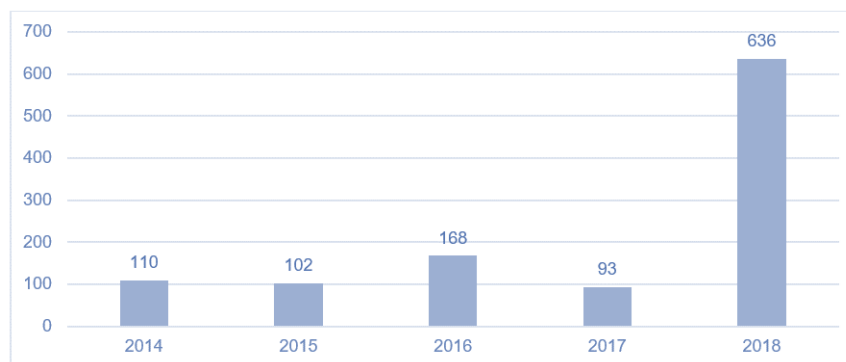
Uno de los grandes avances del SNF para Jalisco son los acuerdos de Coordinación para la Creación o Fortalecimiento de los Subsistemas Municipales de Control y Evaluación de la Gestión Pública y de Sistemas de Control y Evaluación Gubernamental: se cuenta con 103 (82.4 por ciento de los 125 Municipios del Estado) en la Comisión Permanente de Contralores del Municipios (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, página 193).

⁹⁹ Véase la sesión del Comité Coordinador del 10 de agosto de 2020 <https://www.youtube.com/watch?v=6L4LcCX3cPo>

¹⁰⁰ Auditoría Superior de la Federación y entidades de fiscalización superior locales.

¹⁰¹ Secretaría de la Función Pública y contralorías locales

Figura 56
Auditorías y/o revisiones realizadas a las
Administraciones Públicas Estatales en Jalisco 2014-2018



Fuente: Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019. Auditorías y/o revisiones realizadas a las Administraciones Públicas Estatales, Jalisco, Apartado 1.19

El proceso de coordinación es valioso considerando que, con base en datos de los censos de Gobierno del INEGI, se calcula que solo en 2016 se realizaron poco más de 25 mil auditorías o revisiones a los Poderes Ejecutivos por parte de los órganos de fiscalización.

En el contexto de Jalisco, en 2018 se realizaron 225 auditorías a la Administración Pública por parte de la Contraloría del Estado y 314 por parte de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019)

Respecto a la adecuada coordinación entre la ASF y las entidades de fiscalización de los Estados, en el Informe de 2019 del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción¹⁰² se señala:

1. De los 64 integrantes del SNF, solamente 51 indican la adopción y la utilización de las Normas Profesionales de Auditoría, mientras el resto mencionan que la adopción de encuentra en proceso o no ha iniciado. Entre las razones destacan la capacitación del personal respecto a las mismas, la adaptación de los procesos y la rotación del personal.
2. Alrededor de 25 por ciento de sus integrantes no cuentan con sistemas de control interno; destaca el hecho que 14 EFSL reportan esta carencia.
3. En materia de certificación del personal auditor, el 8 por ciento de los 64 miembros del SNF no cuentan política institucional de integridad o ética.
4. Asimismo, 26 integrantes (14 EFSL y 12 contralorías) señalaron no contar con indicadores que midan el desempeño institucional.

La OCDE (2017)¹⁰³ ha señalado la importancia del SNF y la gestión de riesgos como parte de la metodología de las auditorías coordinadas que realizan los entes fiscalizadores agrupados en este sistema.

De manera conjunta, la SFP y la Contraloría del Estado durante el 2019 realizaron en Jalisco 8 auditorías y 25 revisiones, resultando 44 acciones preventivas y 44 acciones correctivas, promoviéndose 44 procedimientos de responsabilidad administrativa.

¹⁰² <http://www.orfis.gob.mx/BibliotecaVirtual/archivos/29072019055534.pdf>

¹⁰³ <https://www.oecd.org/mexico/el-sistema-nacional-de-fiscalizacion-de-mexico-9789264268975-es.htm>

Tabla 23
Auditorías que realizaron SFP y OEC de manera conjunta en 2019

Entidad Federativa	No. de auditorías realizadas (1)	No. de revisiones totales (2)	Total de observaciones emitidas	Número de acciones preventivas			Número de Acciones correctivas			Número de procedimientos de responsabilidades administrativas		
				Emitidas (3)	Atend. (4)	Pend. (5)	Emitidas (6)	Atend. (7)	Pend. (8)	Promovidos (9)	Iniciados (10)	Pendientes (11)
01 AGUASCALIENTES	3	9	25	25	0	25	25	0	25	2	0	0
02 BAJA CALIFORNIA	8	18	45	45	0	45	45	0	45	45	1	44
03 BAJA CALIFORNIA SUR	8	22	58	58	58	0	58	58	0	58	1	57
04 CAMPECHE	8	22	52	52	0	52	52	0	52	1	1	1
05 COAHUILA	8	21	64	32	0	0	32	0	0	32	0	0
06 COLIMA	8	21	31	31	28	31	31	28	31	0	0	31
07 CHIAPAS	8	19	43	43	21	22	43	16	27	0	0	0
08 CHIHUAHUA	8	25	67	67	0	67	67	0	67	0	0	0
09 CIUDAD DE MÉXICO	8	19	36	36	36	0	36	36	0	0	0	0
10 DURANGO	8	20	79	79	0	0	79	0	79	0	0	0
11 GUANAJUATO	3	8	38	38	0	38	38	0	38	38	0	0
12 GUERRERO	8	20	60	60	57	3	60	57	3	0	0	0
13 HIDALGO	8	21	43	43	43	0	43	43	0	12	12	0
14 JALISCO	8	25	44	44	0	44	44	0	44	44	0	0
15 ESTADO DE MÉXICO	3	11	45	45	0	45	44	0	44	0	0	0

Fuente: Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, presentado en la sesión del CC del SNA el 3 de septiembre de 2020, página 20.
<http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=300&mid=431&fileid=441>

Las adquisiciones y contrataciones públicas

Las instituciones públicas deben prestar servicios y otorgar, en algunas ocasiones, bienes a los ciudadanos; para ello, es necesario que realice adquisiciones, obra pública y contrate a empresas y particulares, siendo buena parte del presupuesto dedicado a ello.

Como se ha analizado en la Política Nacional Anticorrupción (SESNA 2020), reclamado por la Sociedad Civil y expuesto por la opinión pública -como por ejemplo el Pacto por la Integridad y por el Bien Ser de Jalisco.¹⁰⁴⁻, es evidente que las adquisiciones, obra y contrataciones públicas son áreas vulnerables con diversos riesgos de corrupción.

Entre las causas que se identifican, resaltan la dispersión normativa y la diversidad de procesos en el país, ya que no hay una ley general de la materia; la opacidad especialmente acuciada en las asociaciones público-privadas, fideicomisos, fondos y esquemas *sui generis*; una competencia sin condiciones de igualdad entre los proveedores potenciales; y una participación ciudadana sin incidencia, elitizada o “capturada” (SESNA 2020, página 128; OCDE 2019; De Michel *et. al* 2018; Gómez Hermosillo 2017; ASF 2009).

Pasando a la situación en Jalisco, antes de octubre de 2016 la ley vigente en materia de compras y adquisiciones era la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Estado de Jalisco, y cada Municipio tenía su propio reglamento de adquisiciones.

Los comités o comisiones de adquisiciones se integraban en su mayoría o en su totalidad solo por personas funcionarias públicas de cada ente público, además cada ente tenía su padrón de proveedores y existían cuatro métodos de adquisiciones: licitación, concurso, invitación restringida o asignación directa.

El 27 de octubre de 2016 se publicó en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el Decreto 25888/LXI/16, que contiene la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, que en principio es de observancia y aplicación para todos los entes públicos del Estado de Jalisco, por lo que ya no hay una variedad de normas; además, por regla general todas las adquisiciones serán a través de licitación pública y solo en ciertas excepciones la adquisición directa. La

¹⁰⁴ <https://integridadybienser.org/>

conformación del Comité de Adquisiciones es por funcionarios y representantes de las cámaras empresariales, por lo que en la decisión y vigilancia del proceso participa la ciudadanía.

La ley de compras prevé la creación e implementación de un sistema de compras denominado Sistema Estatal de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios, que se integra entre otros elementos por el Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales y Contratación de Obra Pública, mediante el cual se deberán realizar licitaciones públicas y adjudicaciones directas, con independencia de su carácter municipal, local, nacional o internacional, así como la contratación de obra pública.

A pesar de que el Artículo Noveno Transitorio de la Ley de Compras Gubernamentales estableció un término de 90 días posteriores a la entrada en vigor del Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2017 para la adjudicación y contratación del proveedor que desarrollaría el sistema, y este tendría 365 días para su puesta en operación, actualmente el sistema <https://encompras.jalisco.gob.mx/> funciona aparentemente solo para las adquisiciones que realiza el Poder Ejecutivo del Estado y no para todos los entes públicos, además de que se encuentra incompleto, ya que no muestra un solo registro en el padrón único de proveedores, y solo incluye el registro de 9 testigos sociales, por lo que cada ente público desarrolla sus propios procesos de licitación o, en su caso, adjudicación directa y tiene su propio padrón de proveedores.

De acuerdo con la evaluación sobre la aplicación de la legislación en compras gubernamentales, elaborado por la ASEJ en 2018, solo seis Municipios de 125 tienen un cumplimiento bueno o mayor al 80 por ciento, pero el 81.48 por ciento no había elaborado o publicado su plan anual de compras.¹⁰⁵

Por lo que respecta a las condiciones para generar una competencia franca entre proveedores, varias publicaciones en medios de comunicación dan cuenta de la inconformidad de los proveedores que no fueron adjudicados y las dudas sobre la imparcialidad de los procesos.¹⁰⁶

A ello se suma el incumplimiento en los pagos de la contraprestación en tiempo y forma, por lo que las empresas o prestadores de servicios que obtienen algún contrato deben financiar las mercancías o las obras por mucho tiempo. Prueba de ello es que los entes públicos año con año en su Presupuesto de Egresos deben destinar recursos para el pago de pasivos conocidos como ADEFAS (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores). En el ejercicio fiscal de 2018, el Gobierno del Estado presupuestó para la partida 9900 (ADEFAS) 430 millones 800 mil 914 pesos; en 2019, 235 millones 400 mil 437 pesos; para el 2020 la cifra fue de 180 millones.¹⁰⁷

7.3.2. Los trámites, el acceso a servicios y programas sociales

De acuerdo con la PNA, “La mayor cantidad de interacciones entre Gobierno y ciudadanía ocurre en tres ámbitos fundamentales: la realización de trámites, la solicitud de servicios y el acceso a programas sociales” (SESNA, 2020, página 118).

¹⁰⁵ Auditoría Superior del Estado de Jalisco, Evaluación sobre la aplicación de la legislación compras gubernamentales, (2018), www.asej.gob.mx. Obtenido de:

https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/Estudio_Compras_5.pdf

¹⁰⁶ Carapia, F., Compra Limón sin licitar, 27 de junio de 2018, Pág. 1, Mural.

Carapia, F., Dirige Compra Tlaquepaque, 28 de junio de 2018, Pág. 1, Mural.

Carapia, F., Dan Obras Tlaquepaque por Dedazo, 29 de junio de 2018, Pág. 1, Mural.

Serrano, S., Analizan solicitar investigación a empresas favoritas, 28 de abril de 2020, www.ntrguadalajara.com. Obtenido de: https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=147665

El informador, Demandan 11 empresas a Salud por deudas, 11 de septiembre de 2018, www.informador.mx, Obtenido de: <https://www.informador.mx/Demandan-11-empresas-a-Salud-por-deudas-1201809110001.html>

Líder Informativo, Irregularidades en Entrega-Recepción dificultan conocer la deuda real con proveedores del Gobierno de Jalisco, señala Contraloría Estatal. 1 de marzo de 2019, www.lider919.com, Obtenido de: <https://lider919.com/irregularidades-en-entrega-recepcion-dificultan-conocer-la-deuda-real-con-proveedores-del-gobierno-de-jalisco-senala-contraloria-estatal/>

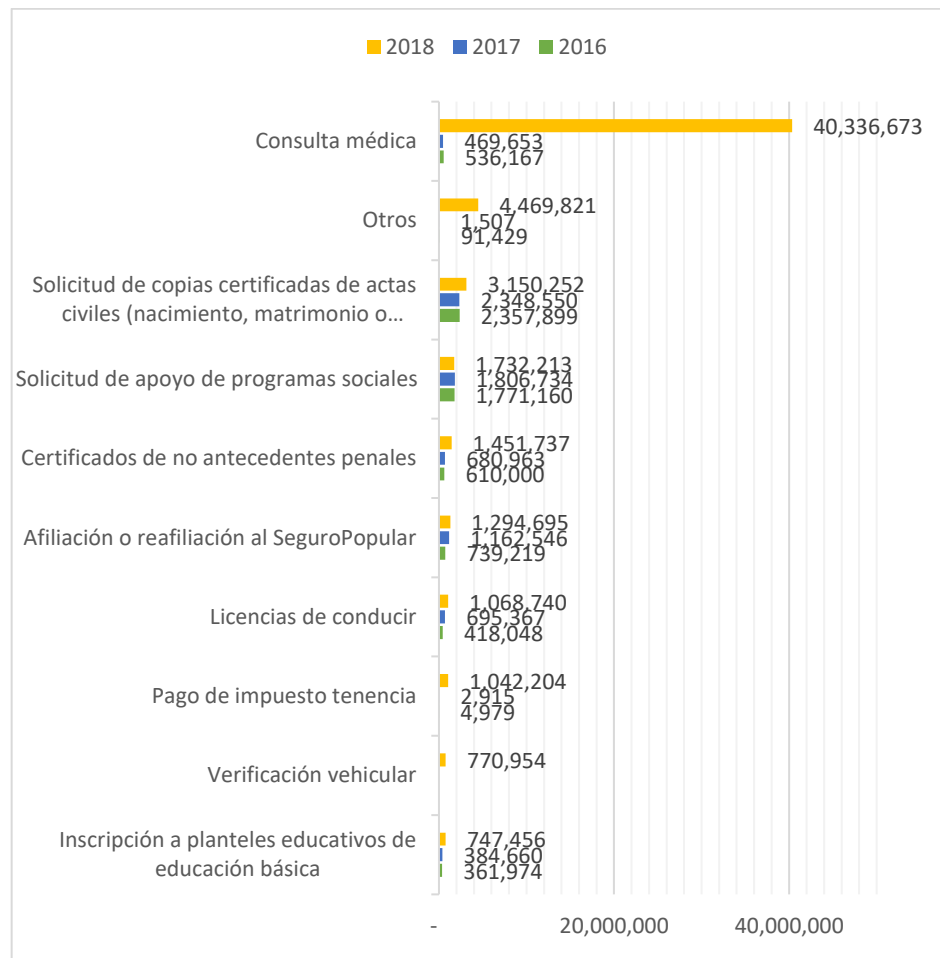
¹⁰⁷ <https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Ingresos/Presupuesto%20de%20Egresos%202019%20anexo%202.pdf> y <https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/imco/7.2.pdf>

Por ello, los riesgos de corrupción son latentes, además de una calidad deficiente de estos servicios, trámites y programas. Ambos problemas -calidad y riesgo de corrupción- pueden afrontarse mediante el acotamiento de la discrecionalidad, para evitar que se convierta en arbitrariedad, por medio del cuidado de tres factores: la información, la vigilancia y la evaluación.¹⁰⁸ (SESNA, 2020, página 175).

Analizando estos factores en Jalisco se observa que, durante 2019, en la entidad se realizaron 24.1 millones de trámites de manera personal, de los cuales 14.5 millones fueron en instalaciones de Gobierno; 3.4 millones en bancos, supermercados, tiendas o farmacias; 900 mil a través de una línea telefónica; 1.7 millones vía Internet y 3.1 millones a través de un kiosco o cajero automático.¹⁰⁹

Figura 57

Primeros 10 trámites y/o servicios atendidos en la Administración Pública Estatal de Jalisco, según trámites y/o servicios seleccionados 2016, 2017 y 2018



Fuente: INEGI Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017, 2018 y 2019. Trámites y/o servicios atendidos en las administraciones públicas estatales, por entidad federativa según trámites y/o servicios seleccionados, Apartado: 1.11

¹⁰⁸ Estos tres factores se extraen del árbol de problemas de la PNA, pues se expresan en las causas de tercer nivel.

¹⁰⁹ IIEG, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) Principales resultados para Jalisco 2019, 28 de mayo de 2020, www.iieg.gob.mx. Obtenido de: <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2020/05/ENCIG2019.pdf>

Información y acceso

Según los principales resultados para Jalisco obtenidos por el IIEG de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del INEGI, de los 24.1 millones de trámites, las y los ciudadanos enfrentaron una barrera en un 88.9 por ciento de las veces; estos obstáculos podrían ser largas filas, requisitos excesivos, cambiar de una ventanilla a otra, acudir a lugar muy lejano, costos excesivos u horarios restringidos.

Otro 28.8 por ciento de los casos experimentó problemas relacionados con la asimetría de la información: esto significa que una de las partes tiene más o menos información, y podría ser que no se exhibían los requisitos o se obtuvo información incorrecta, y un 6.6 por ciento enfrentó problemas con las tecnologías de la información o de otro tipo.¹¹⁰

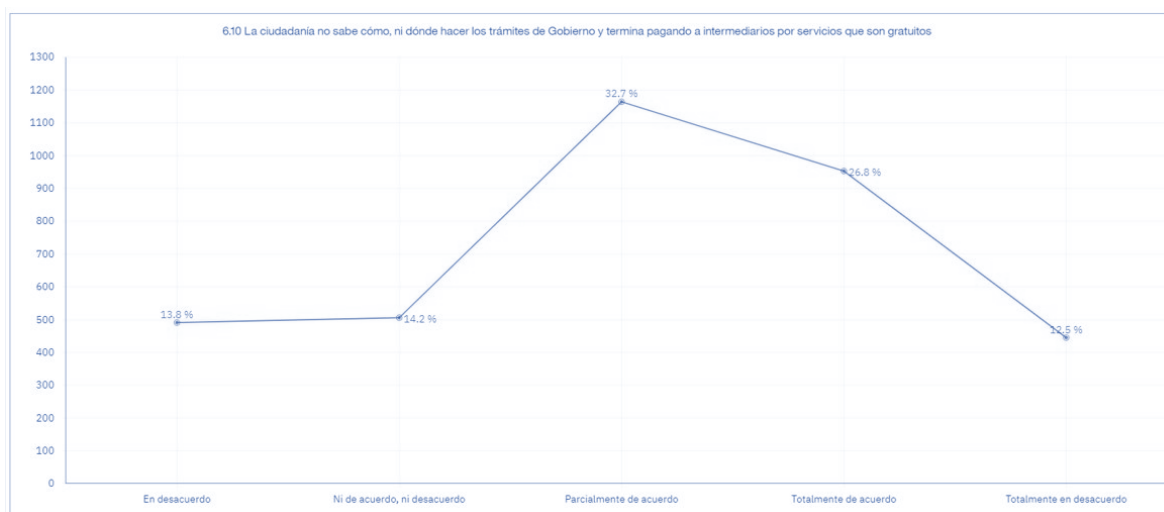
117

El número de trámites realizados de manera personal en Jalisco en 2019 disminuyó en comparación con los realizados en 2017, ya que pasó de 27.5 millones a 24.1 millones de trámites. Sin embargo, el número de trámites realizados en una oficina de Gobierno pasó del 55.6 por ciento en 2017 al 60.1 por ciento en 2019 (IIEG, 2019).

Estos datos corroboran lo detectado en la PNA y hacen suponer que para solucionar el obstáculo y realizar el trámite, pudo haber “mordida” o “coyotaje”, tal y como se sugieren los resultados de la e-Consulta y del Diagnóstico sobre Corrupción en Jalisco 2020 (Jalisco Cómo Vamos Observatorio Ciudadano 2020):

Figura 58

Resultados de la pregunta sobre la frase “La ciudadanía no sabe cómo ni dónde hacer los trámites de Gobierno y termina pagando a intermediarios por servicios que son gratuitos”



Fuente: Resultados de la Consulta Ciudadana Electrónica para la elaboración de la PEAJAL

¹¹⁰ IIEG, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) Principales resultados para Jalisco 2019, 28 de mayo de 2020, www.iieg.gob.mx. Obtenido de: <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2020/05/ENCIG2019.pdf>

Figura 59
Usted, en los últimos 12 meses ¿ha entregado una dádiva/dinero para...?



118

Fuente: Jalisco Cómo Vamos 2020, página 33

Una buena práctica para mitigar este riesgo, además de señalar claramente el costo de los trámites o su gratuidad, es advertir el problema a los usuarios. Un ejemplo de ello se tiene en el aviso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Jalisco:

Figura 60



Fuente: <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/comunicados/sabes-que-es-el-coyotaje>

Por otra parte, la mayoría de los trámites administrativos que se realizaron en Jalisco durante 2019 se llevaron a cabo ante una dependencia de Gobierno (60.1 por ciento) y solo el 19.9 por ciento (4.8 millones de trámites) de estos se realizó vía Internet o a través de un kiosco o cajero automático.

Aunque existe la posibilidad de realizar algunos trámites en bancos, tiendas o farmacias, estos son en su mayoría solo para realizar pagos, generando que siga existiendo el contacto directo entre ciudadanos y servidores públicos, y que estos tengan que ser en los horarios laborales, haciéndose necesario que el particular falte a su trabajo o pague a un intermediario.

119

Figura 61

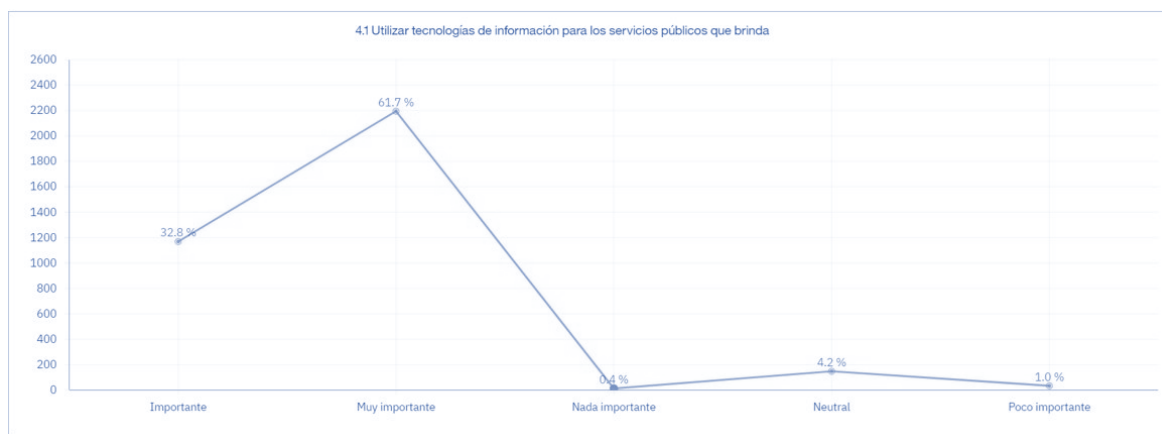
The screenshot shows the Jalisco government website. The main heading is "¿DÓNDE PUEDO OBTENER MI FORMATO DE PAGO DEL REFRENDO? PAGAR EN OXXO, BANCOS, ETC." Below the heading, there is a paragraph explaining the process: "Debes ingresar a la página de Internet (<http://gobiernoenlinea1.jalisco.gob.mx/vehicular/>) escribir las placas y los últimos 5 dígitos del número de serie de tu vehículo, al ingresar a la plataforma te aparecerá los adeudos que tiene tu vehículo incluida las infracciones o multas, eliges cual concepto quieres pagar y en la parte inferior seleccionas 'Generar formato de pago' y te generará un archivo PDF para su impresión y pago en tiendas de autoservicio o bancos, igual en caso de que así lo decidas puedes hacer el pago en línea." To the right of the text, there is a section titled "Preguntas más consultadas" with a link "¿Cómo puedo realizar el cambio de".

Fuente: <https://www.jalisco.gob.mx/es/atencion-ciudadana/preguntas-frecuentes/20340>

La importancia de utilizar tecnologías de información para la prestación de los servicios públicos como mecanismo para controlar la corrupción, se vio reflejada en la e-Consulta:

Figura 62

Resultados de la opinión sobre la importancia de "Utilizar tecnologías de información para los servicios públicos que brinda"



Fuente: Resultados de la Consulta Ciudadana Electrónica para la elaboración de la PEAJAL

Si bien es cierto que las Tecnologías de la Información facilitan la transparencia, objetividad y trato igualitario para la realización de trámites y prestación de servicios públicos, también lo es que no toda la población tiene acceso a Internet (brecha digital) ni la educación o práctica necesaria, por lo que se debe de continuar ofreciendo las gestiones en forma presencial, pues están registrándose casos de “coyotaje electrónico”¹¹¹.

La vigilancia y evaluación

120

Al igual que los ciudadanos enfrentan problemas para la realización de trámites, el acceso a programas sociales, medio por los cuales los Gobiernos entregan ciertos bienes o recursos económicos, es también complicado.

Ya se había mencionado que en el caso de los Municipios éstos se habían convertido en una dependencia de asistencia social, más que de prestación de servicios públicos. Por ello los programas sociales son grandes áreas de riegos que propician, si no se vigilan, el clientelismo político y la corrupción.

En ese sentido, como se señaló anteriormente, la PNA documentó la problemática particular de la política social y sus programas en México, que va desde las deficiencias en su planeación hasta las inconsistencias en su evaluación (SESNA 2020, página 102), problemas que no abonan a mitigar los riesgos de corrupción.

Respecto a la vigilancia de los servicios públicos, los trámites y programas sociales, a partir de una muestra de 543 programas o acciones, el Informe de Resultados de la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) de TM y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), muestran que la categoría con menor grado de desarrollo de la institucionalidad de los programas sociales es, justamente, la de participación ciudadana (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020b).

En la siguiente tabla se observa que los componentes de participación y vigilancia ciudadana de los programas sociales (que incluyen mecanismos como la contraloría social y los esquemas de participación en el diseño, ejecución y evaluación de la intervención) son los que cuentan con el menor nivel de desarrollo (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020).

¹¹¹ El SAT reporta patrones irregulares de asignación de citas en Jalisco, Nuevo León, Guanajuato, San Luis Potosí, Puebla, Estado de México y Ciudad de México: <https://paginacentral.com.mx/2020/08/03/escasez-de-citas-para-tramites-en-el-sat-ocasiona-red-de-coyotes-en-guanajuato/> y <https://www.astrolabio.com.mx/venta-y-coyotaje-de-citas-del-sat-en-san-luis-potosi/>

Tabla 24
Indicadores de Institucionalidad del ámbito estatal por tipo de intervención

Orden de gobierno	Total	Reglas de Operación y otros lineamientos normativos	Transparencia y Rendición de cuentas	Control y Fiscalización	Participación Ciudadana
Federal	42	0.77	0.86	0.85	0.55
Estatad	489	0.64	0.76	0.73	0.48
Municipal	12	0.72	0.79	0.90	0.19

121

Fuente: Transparencia Mexicana y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Resultados 2018: Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales, 2018, página 41, disponible en: <http://www.programassociales.org.mx/descargas/informes/Informe-de-resultados-IPRO-2018.pdf?v=1>

Jalisco, a diferencia de la media nacional, reporta un indicador de institucionalidad medio (0.75), en cuanto a la participación y vigilancia ciudadana, siendo uno de los más altos junto con Sinaloa.

Tabla 25
Indicadores de institucionalidad por entidad federativa

Estados	Total	Reglas de Operación y otros lineamientos normativos	Transparencia y Rendición de cuentas	Control y Fiscalización	Participación Ciudadana
Baja California Sur	23	0.42	0.48	0.43	0.15
Campeche	1	0.40	0.43	0.60	0.25
Chiapas	5	0.60	0.97	0.80	0.40
Chihuahua	6	0.80	0.98	0.93	0.67
Ciudad de México	70	0.79	0.93	0.94	0.50
Durango	18	0.61	0.42	0.82	0.57
Guanajuato	91	0.62	0.92	0.82	0.84
Guerrero	7	0.77	0.75	0.51	0.68
Hidalgo	39	0.51	0.64	0.53	0.24
Jalisco	25	0.82	0.94	0.90	0.75
Michoacán	5	0.48	0.43	0.44	0.45
Morelos	46	0.45	0.49	0.52	0.07
Nayarit	3	0.33	0.14	0.00	0.00
Oaxaca	8	0.58	0.68	0.70	0.41
Puebla	22	0.63	0.71	0.65	0.24
San Luis Potosí	7	0.46	0.88	1.00	0.61
Sinaloa	1	0.80	1.00	0.80	0.75
Sonora	25	0.95	0.93	0.97	0.85
Tabasco	4	0.85	0.68	0.60	0.44
Tamaulipas	6	0.53	0.69	0.47	0.46
Tlaxcala	26	0.52	0.65	0.48	0.09
Veracruz	42	0.72	0.75	0.68	0.51
Yucatán	1	0.40	1.00	1.00	0.25
Zacatecas	8	0.73	0.98	0.90	0.22
Aguascalientes	0	—	—	—	—
Baja California	0	—	—	—	—
Coahuila	0	—	—	—	—
Colima	0	—	—	—	—
México	0	—	—	—	—
Nuevo León	0	—	—	—	—
Querétaro	0	—	—	—	—
Quintana Roo	0	—	—	—	—

Fuente: Transparencia Mexicana y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Resultados 2018: Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales, 2018, página 43, disponible en: <http://www.programassociales.org.mx/descargas/informes/Informe-de-resultados-IPRO-2018.pdf?v=1>

La evaluación y mejora

La frase “Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre”,¹¹² nacida en la Física, pero utilizada en política pública, señala implícitamente los riesgos de corrupción en esa degradación. Es necesario realizar evaluaciones de diferente tipo, incluida la de impacto y de gestión de riesgos de corrupción para poderlos mitigar.

Los trámites gubernamentales y servicios públicos en Jalisco como tal no se evalúan; sin embargo, existen instrumentos como la ENCIG, que recaba información sobre las experiencias y percepciones de la población con trámites y servicios públicos a nivel estatal.

122

Existe en el Estado, una reciente Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Jalisco y sus Municipios (2019), y un Consejo de Mejora Regulatoria que busca la simplificación administrativa y erradicar la corrupción, tal y como se establece en el artículo 13 de la ley, por lo que hasta este momento es inexistente o insuficiente la información sobre avances, estudios o evaluaciones más específicas sobre la cantidad y calidad de los trámites, sobre el número de puntos de contacto y lo que estos representan en costos de corrupción.

La Evaluación Estratégica de la Política Social realizada en 2017 señala que en Jalisco había 73 programas presupuestarios, 153 programas públicos o acciones y 339 modalidades correspondiente al ejercicio fiscal 2017, y el Padrón Único de Beneficiarios (PUB) de Programas Gubernamentales de Jalisco correspondiente al ejercicio fiscal 2017, el cual constaba de 631 mil 227 personas¹¹³, concluyendo que la política social tiene un amplio margen de inclusión en cuanto a los beneficiarios y derechos sociales, aunque esto ha generado que se carezca de un perfil distintivo de focalización de recursos.

Actualmente, según se reporta en el sitio web “Mis Programas” <https://programas.app.gob.mx/programas/sistemaDeProgramasPublicos>, para 2020 existen 115 programas y acciones con una inversión estimada en 7 mil 425 millones de pesos, los cuales a la fecha de aprobación de esta política se encontraban en proceso de ajustes derivado de la pandemia por COVID-19, sin que exista una evaluación actualizada de la política social o de los programas sociales.

¹¹² Tomado de: <https://www.aiteco.com/lo-que-no-se-mide/#:~:text=En por ciento20realidad por ciento20la por ciento20frase por ciento20corresponde,se por ciento20mejora por ciento20C por ciento20se por ciento20degrada por ciento20siempre.>

¹¹³ LINTER Consultores, Informe Final Evaluación Estratégica de la Política Social (2017), publicado en septiembre de 2018. Páginas 15 y 16. [https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2018-09/Informe%20final%20Evaluaci%3%b3n%20Estrat%3%a9gica%20Pol%3%adica%20Social%20\(1\).pdf](https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2018-09/Informe%20final%20Evaluaci%3%b3n%20Estrat%3%a9gica%20Pol%3%adica%20Social%20(1).pdf)

7.4. Impunidad en las faltas administrativas y los hechos de corrupción

La “impunidad se entiende como la inexistencia, de hecho o de Derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas” (Naciones Unidas 2005, página 6).

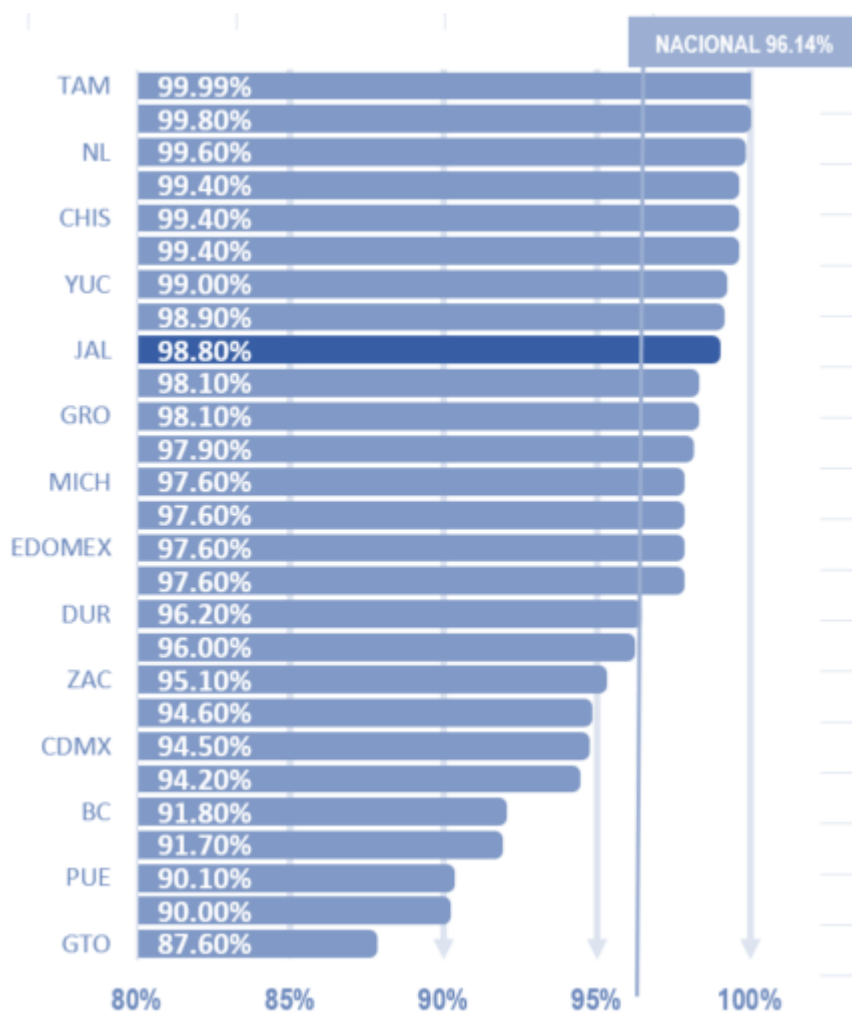
Es entonces, conforme lo señala la Política Nacional Anticorrupción, “la incapacidad de las instituciones responsables y la ineffectividad de los procesos para detectar, investigar y sancionar a las personas que incurrir en algún hecho de corrupción” o falta administrativa (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020 página 51).

123

La impunidad es lesiva del Estado de Derecho, base de nuestras democracias y garantía del respeto a los derechos humanos, por lo que cuando hay impunidad en actos de corrupción, doblemente se verifica esta lesión, ya que adicionalmente resta al bienestar de la población, en la mayor de las veces en los grupos más vulnerables.

De acuerdo con datos de los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia Estatales 2018, el índice de impunidad del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en Jalisco fue de 98.80 por ciento, quedando incluso por encima de la media nacional, que es de 96.14 por ciento (México Evalúa 2019, página 114). Esto, además de significar que no existe una reparación del daño posterior a la comisión de los delitos, también implica un mayor riesgo para quienes denuncian que exista una represalia en su contra.

Figura 63
Índice de Impunidad del Sistema de Justicia Penal Acusatorio
en 2018 por entidad federativa



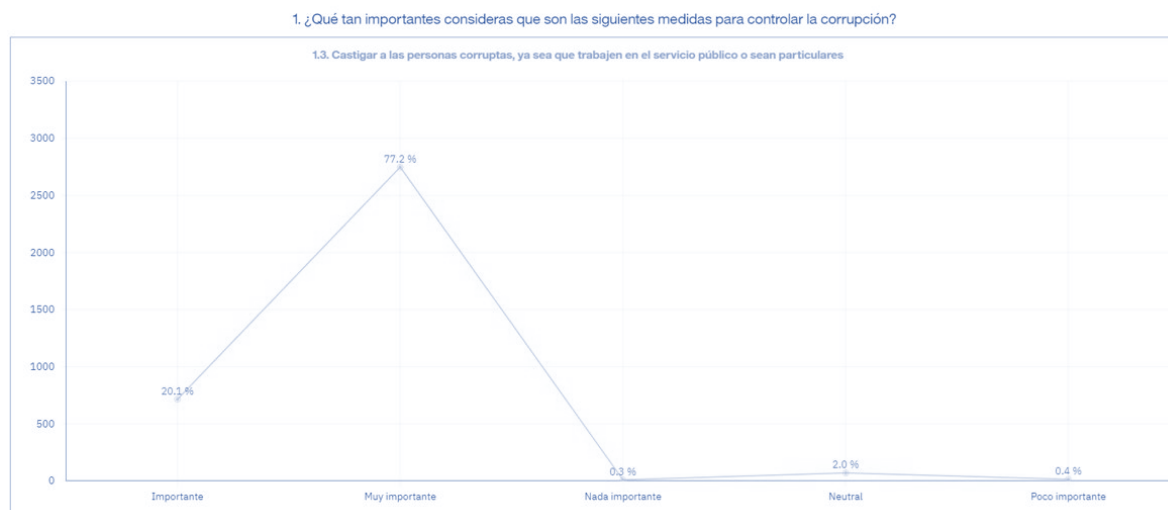
Fuente: Elaboración propia con datos de Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018 y el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2018, **Cobertura Temporal:** 2017; Institución que genera: **México Evalúa** (2019) Hallazgos 2018 (página 117)

La falta de castigo y de consecuencias por la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción son identificadas por la sociedad mexicana y jalisciense como una causa principal del problema.

En la Consulta Ciudadana en línea más de 14 mil participantes la identificaron como la principal causa de la corrupción en México (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción 2020, página 51); en la e-Consulta (Anexo II), 97.2 por ciento consideraron que era muy importante e importante; igualmente, en el Diagnóstico sobre la Corrupción en Jalisco 2020 (Jalisco Cómo Vamos, página 29), fue el segundo factor determinante y el tercero, la falta de consecuencias:

Figura 64

Resultados de la pregunta sobre la importancia de “Castigar a las personas corruptas, ya sea que trabajen en el servicio público o sean particulares”



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la e-Consulta Ciudadana realizada por la SESAJ

Figura 65

¿Cuál considera que es el principal factor determinante de la corrupción?



Fuente: Jalisco Cómo Vamos 2020, página 29

La fortaleza institucional es una condición determinante para que los mecanismos de prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas operen y den resultados.

Mantener un sistema coordinado de captación, trámite y resolución de denuncias, desarrollar procesos y capacidades para la detección, investigación, substanciación de faltas administrativas y delitos tipificados como hechos o actos de corrupción, y contar con instituciones de procuración e impartición de justicia eficaces, son una condición básica para la construcción de un Estado de Derecho eficaz que proteja y garantice el ejercicio de los derechos humanos de las personas.

7.4.1 La presentación y atención de denuncias

La PNA ha señalado que “La base de cualquier sistema eficaz en control de la corrupción se encuentra en la denuncia” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 66); con base en ese diagnóstico de ámbito nacional, el análisis para Jalisco sobre la situación de la denuncia en la materia se concentró en tres factores: su presentación, la protección que pueda darse a los involucrados y el seguimiento del proceso.

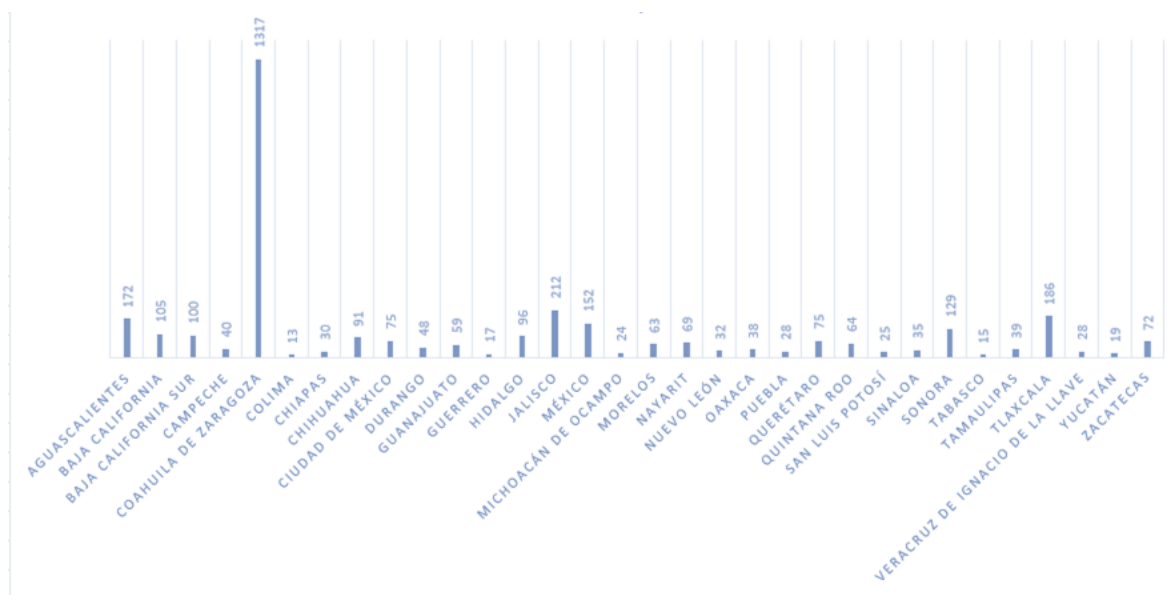
La presentación de las denuncias (información y mecanismos)

126

Existe una gran variedad de factores que desincentivan la denuncia, entre ellos están las formalidades burocráticas, el tiempo que se invierte en hacerlo y en el grado de complejidad de los procesos administrativos para llevar a cabo la denuncia. En otras palabras, por un lado están los obstáculos socioculturales y por otro los procedimentales (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 45).

De acuerdo con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2019, durante 2018 en Jalisco se presentaron 212 quejas o denuncias por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes:

Figura 66
Quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes por entidad federativa, 2018

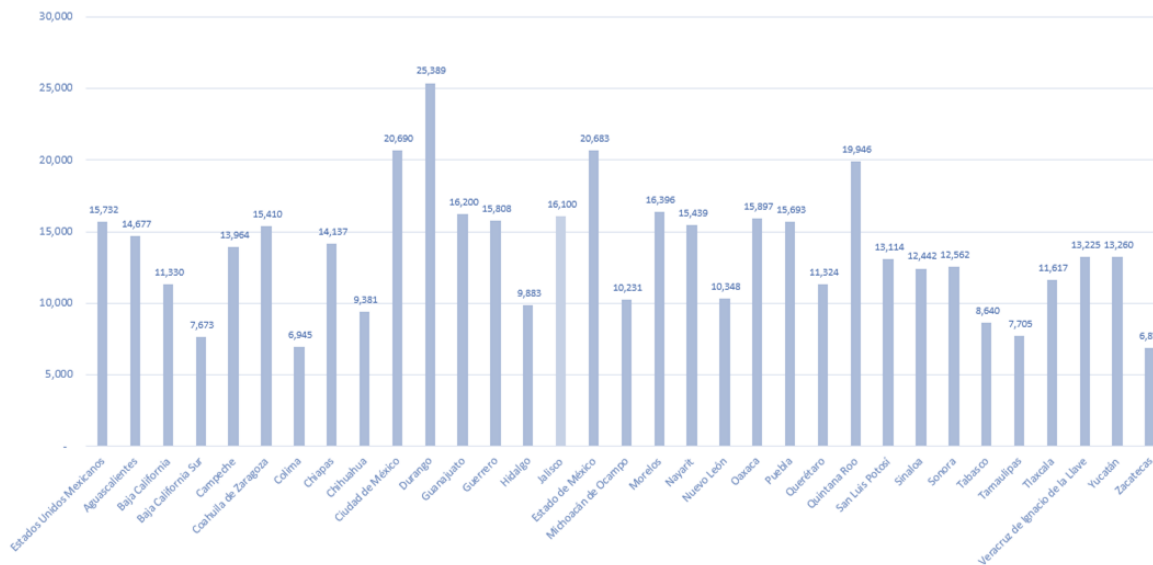


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2019

Sin embargo, estas cifras no indican que se hayan denunciado la totalidad de delitos cometidos durante este periodo. Si se considera que en 2019 a nivel nacional la tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal fue de 15 mil 372 por cada 100 mil habitantes, podría decirse que aproximadamente el 98.6 por ciento de los hechos de corrupción quedan sin denuncia.

Figura 67

Usuarios que experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de los trámites que realizaron, tasa por cada 100 mil habitantes, 2019



127

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019. SNIEG. Información de Interés Nacional. Población de 18 años y más que tuvo contacto con alguna persona servidora pública por entidad federativa, según conocimiento y/o contacto con actos de corrupción en trámites, pagos, solicitudes de servicios y contacto Apartado 4.4

Adicionalmente en Jalisco, como en otras entidades federativas, deben considerarse como otro factor inhibitorio de presentar denuncias las capacidades institucionales débiles en los Municipios y la cercanía de los involucrados en poblaciones pequeñas, que es adversa al anonimato del denunciante.

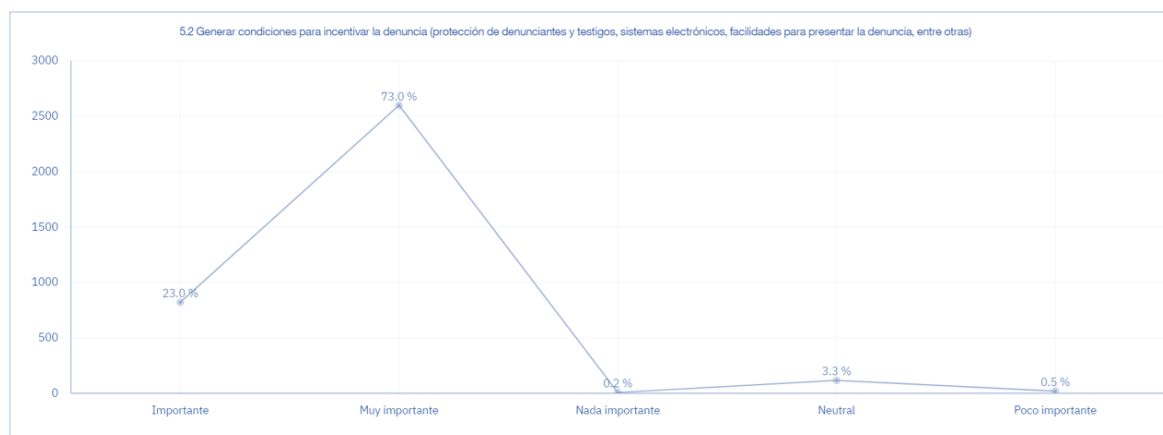
Entre otras dificultades se resalta el desconocimiento del derecho a presentarlas, así como de las instituciones o áreas encargadas de la impartición y procuración de justicia en donde pueden realizarlas, o incluso la desconfianza (Holmes 2018, página 108), debido al conocimiento implícito de la poca probabilidad de que estos hechos sean sancionados, por la incapacidad operativa de las instituciones.

Esto se corrobora con los datos del Diagnóstico sobre la Corrupción en Jalisco 2020, estudio que dedica un apartado a la problemática de las denuncias y concluye que “en el AMG, 6 de cada 10 personas no saben en dónde presentar denuncias sobre hechos de corrupción: 3 de cada 10 afirman saberlo sólo para algunos casos”, y por otro lado se considera que no sirve la denuncia o no quedaron satisfechos, además del temor a las represalias (Jalisco Cómo Vamos, 2020, página 114).

En ese sentido, en los resultados de la e-Consulta se consideró por un 73 por ciento de quienes participaron como muy importante el generar las condiciones para incentivar la denuncia, y otro 23 por ciento lo señaló como importante.

Figura 68
Resultados de la pregunta sobre la importancia de
“Generar condiciones para incentivar la denuncia”

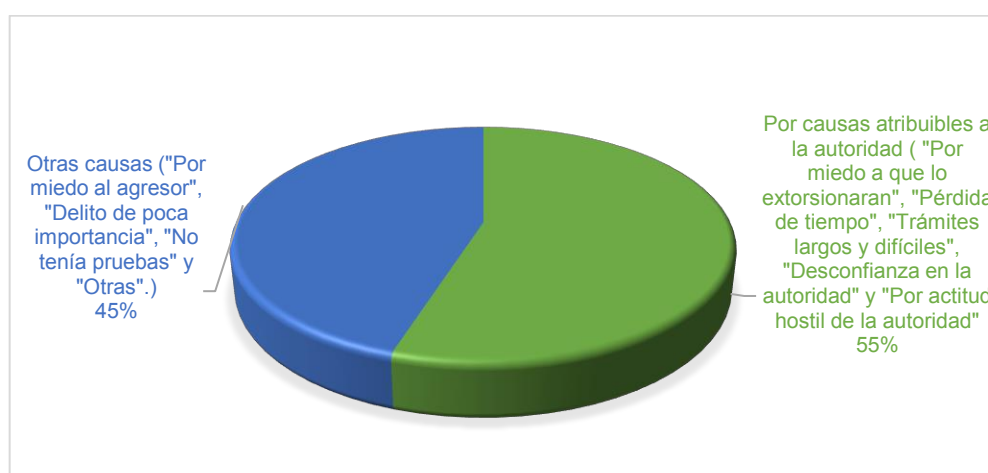
5. En tu opinión, para combatir la impunidad de las faltas administrativas y hechos de corrupción, las siguientes acciones son:



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la e-Consulta Ciudadana realizada por la SESAJ

Estos datos locales se complementan con los resultados de la ENVIPE 2019, la cual indica que entre las razones por las cuales las y los jaliscienses víctimas de un delito no denuncian los hechos ante las autoridades, es debido a que más de la mitad (55 por ciento) piensa que es por causas atribuibles a la autoridad (“Por miedo a que lo extorsionaran”, “Pérdida de tiempo”, “Trámites largos y difíciles”, “Desconfianza de la autoridad” y “Por actitud hostil de la autoridad”) y el resto por otras causas (INEGI, ENVIPE 2019, Tabulados básicos, Delitos no denunciados por entidad federativa, según causas de la no denuncia 2018, apartado 3.9).

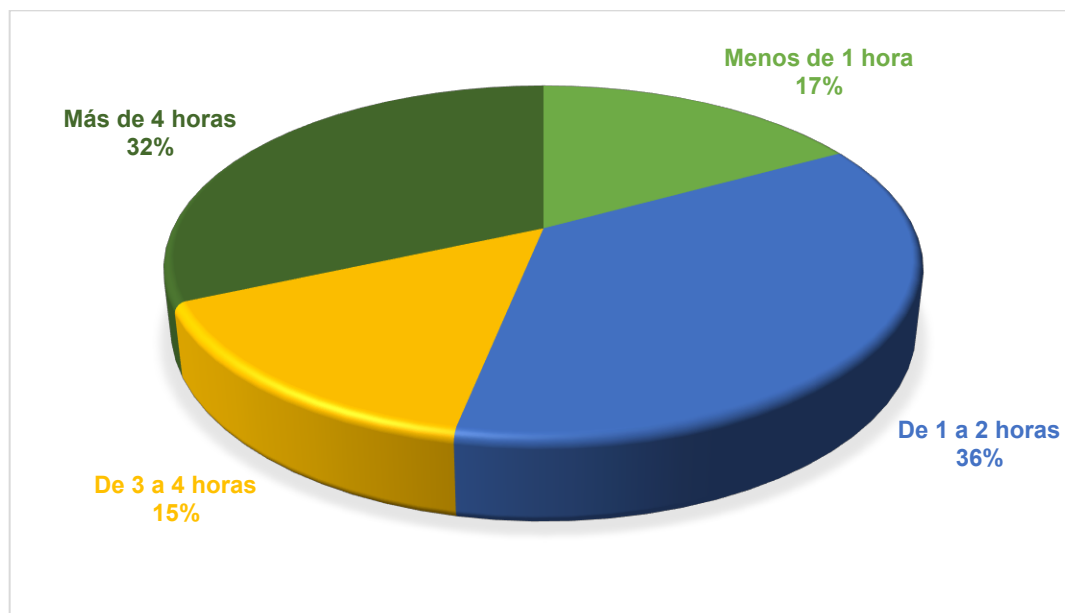
Figura 69
Causas de la no denuncia en Jalisco 2018
 (“Por causas atribuibles a la autoridad”, “Por otras causas”)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019.

Otro obstáculo por el cual no se denuncia consiste en procesos de denuncias demasiado largos y complicados, ya que de acuerdo con la ENVIPE 2019, de un total de 257mil 35 delitos denunciados en Jalisco en 2018, el 32 por ciento refirió que el tiempo promedio que se llevó en realizar un trámite de denuncia fue mayor a cuatro horas, y un 36 por ciento respondió que le llevó de una a dos horas (INEGI, ENVIPE 2019, Tabulados básicos, Delitos denunciados por entidad federativa, según el tiempo promedio dedicado a denunciarlo ante el Ministerio Público 2018, apartado 3.16), lo cual denota un proceso prolijo que el denunciante debe enfrentar para poder realizar una denuncia.

Figura 70
Delitos denunciados en Jalisco, según el tiempo promedio
dedicado a denunciarlo ante el Ministerio Público 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019.

La protección para personas involucradas

La desconfianza en las instituciones gubernamentales para denunciar por parte de la ciudadanía, pero sobre todo por personas servidoras públicas que pudieran detectar hechos o actos de corrupción es originada por el temor a las represalias que pudieran tener en su contra por parte de los sujetos denunciados. Es decir, la confianza entre la sociedad y el Gobierno se basa en canales de queja y denuncia eficientes, transparentes y eficaces (Alejandro Ferreiro Yazigi, 1996, página 108; David Arellano Gault, 2016, páginas 810-826; Holmes 2018, páginas 131-154).

La Ley General de Responsabilidades Administrativas aplicable en Jalisco ya prevé la confidencialidad de la identidad del denunciante (artículo 91); no obstante, no establece sistemas de protección claros para los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien actos de corrupción, así como a testigos dentro del procedimiento para garantizar su seguridad.

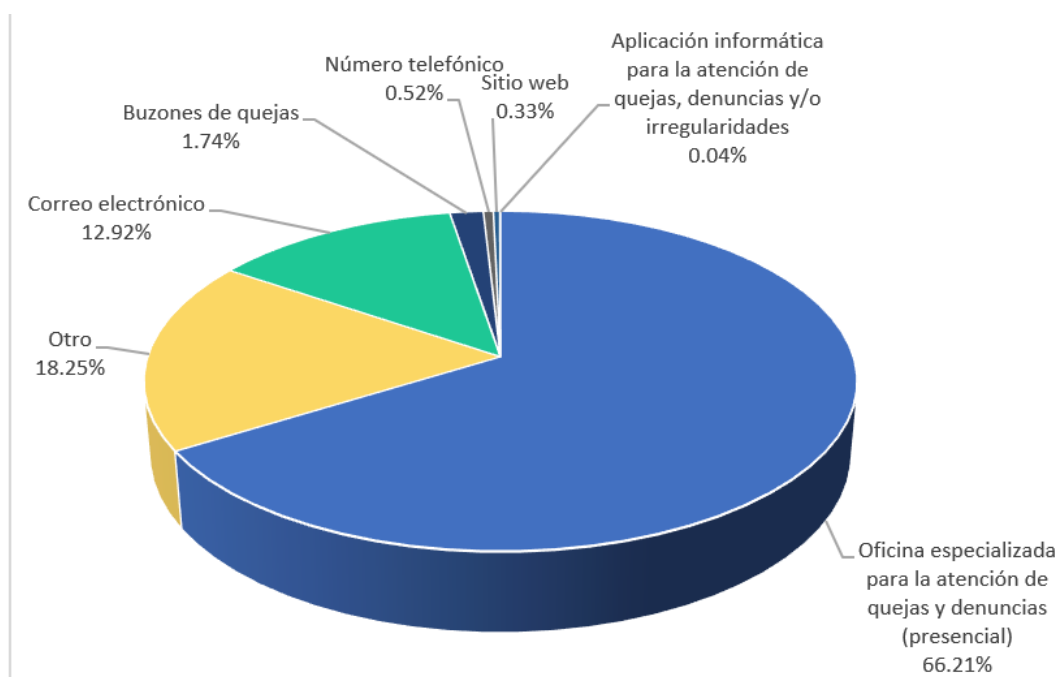
“Como se menciona en el Informe final para México de la ronda 5 del MESICIC, México carece de un marco normativo y de procedimientos adecuados que protejan efectivamente a servidores públicos y ciudadanos que denuncian hechos de corrupción” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020 página 68).

Por su parte la Secretaría de la Función Pública, en un esfuerzo por garantizar el anonimato de los denunciantes, publicó en 2019 los "Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción", aplicable a la Administración Pública Federal. Este sistema se basa en el de los "whistleblowers" (sopladores de silbato) implementados en países angloparlantes, que han sido una de las estrategias exitosas en el combate a la corrupción y la impunidad, incluso retomado por la Unión Europea en 2019 con la publicación de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (Martínez D, Abril J, Rodríguez E. y Reyes Laia. 2020 páginas 24, 28)

130

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 y el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2019, en 2018 el 66.21 por ciento de las quejas y denuncias presentadas fueron de manera presencial en una oficina gubernamental, y solo el 0.04 por ciento por medios informáticos.

Figura 71
Quejas y denuncias por medio de recepción, Jalisco 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 realizado por el INEGI, tabulados básicos, apartado 1.18

Esto quiere decir que el sistema institucional requiere seguir avanzando y adecuando el sistema de impartición y procuración de justicia hacia las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, ya que ha demostrado tener menor número de captación de quejas y denuncias.

El mismo censo revela que en Jalisco durante 2018 se recibieron 2 mil 702 quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de las personas servidoras públicas de la Administración Pública Estatal de la siguiente forma:

Tabla 26
Quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones
de las personas servidoras públicas en Jalisco en 2018

Oficina especializada para la atención de quejas y denuncias (presencial)	1,789
Aplicación informática para la atención de quejas, denuncias y/o irregularidades	1
Buzones de quejas	47
Sitio web	9
Número telefónico	14
Correo electrónico	349
Otro	439
Total	2,702

131

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 realizado por el INEGI, tabulados básicos, apartado 1.18

**Se incluye la suma de quejas y denuncias tanto a nivel estatal como municipal.

El seguimiento del proceso

Como ya se ha mencionado, la complejidad de los procedimientos administrativos inhibe la presentación de la denuncia, ya que al “existir poca claridad en cuanto a la distinción entre etapas del procedimiento de responsabilidades administrativas y en cuanto a los roles y autoridades competentes en las distintas etapas del procedimiento genera incertidumbre para el ciudadano y las personas servidoras públicas, así como múltiples interpretaciones contradictorias entre autoridades competentes para aplicar la LGRA” (CIDE 2019, página 121)

El artículo 93 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), establece que “las denuncias pueden formularse de forma electrónica, a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las autoridades investigadoras” o en la Plataforma Digital Nacional, que acorde con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción contará con el Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y de Hechos de Corrupción.

Si bien es un avance poder presentar denuncias vía electrónica, se debe considerar la posibilidad de darle seguimiento por parte del denunciante preservando su anonimato.

En Jalisco no existen plataformas de denuncia en las cuales se pueda dar seguimiento de forma anónima a la denuncia presentada, aunado a que todavía no entra en funcionamiento el Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción local que deberá alimentar la Plataforma Digital Nacional, situación que limita la presentación de denuncias.

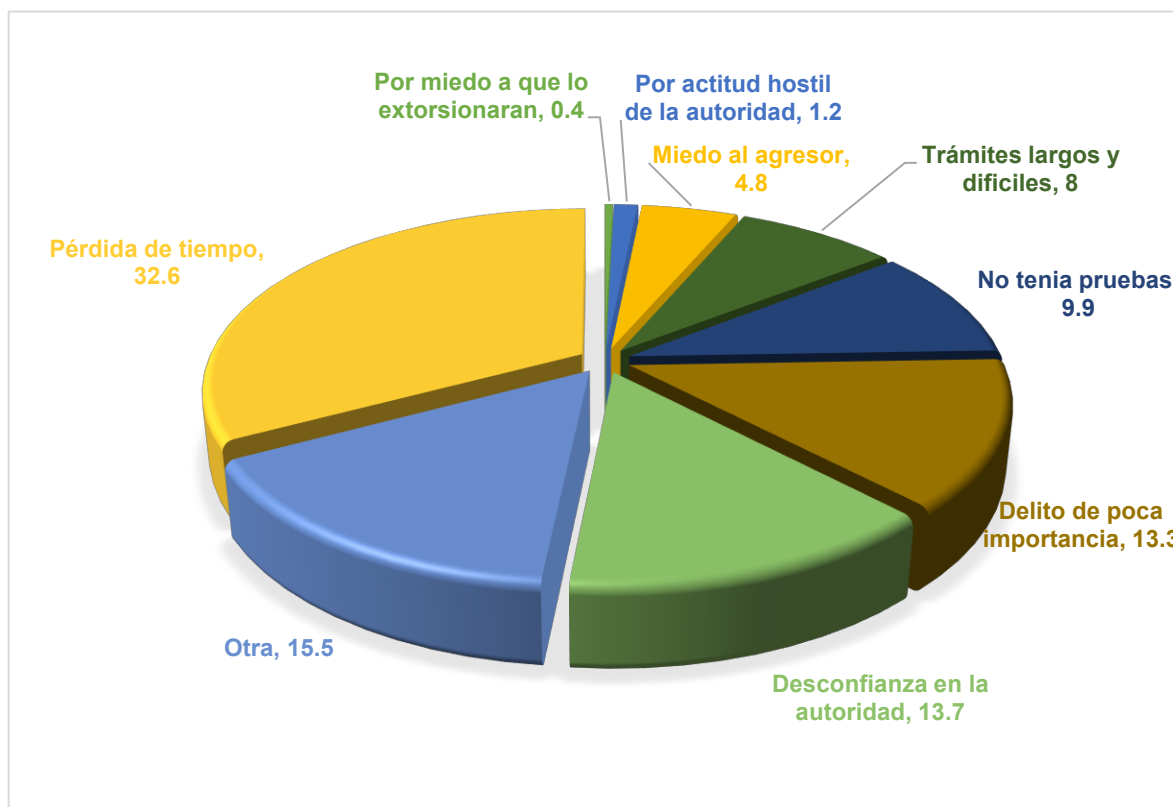
A nivel federal la Secretaría de la Función Pública ha tenido avances al respecto, con la implementación de la plataforma “Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción”, ya que además de generar denuncias en línea, se facilita la consulta de la misma a través de un “Folio Ciudadano” que se proporciona al momento de denunciar, lo cual permite

consultar también en línea la etapa procesal en la que se encuentra e incluso aportar más información a la misma. Además, garantiza el anonimato de la comunicación del denunciante en el entorno digital, utilizando red TOR (*The Onion Router*), una *darknet* que utiliza direcciones IP enmascaradas y accesibles solamente con un navegador web especial.

Según datos del INEGI, publicados en su Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019, durante 2018 el 8 por ciento de las personas encuestadas no realizaron denuncias porque consideraron que los trámites para realizarlas eran largos y difíciles.

132

Figura 72
Causas de la no denuncia en Jalisco 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 (ENVIPE). Datos abiertos / Módulo de victimización y Sección 3 del cuestionario principal.

Los datos del Diagnóstico sobre la Corrupción en Jalisco 2020 indican que 9.1 por ciento de quienes participaron consideran como la prioridad más urgente del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco el mejoramiento de los mecanismos de denuncia (Jalisco Cómo Vamos 2020, página 58).

Figura 73
Sobre los problemas de corrupción que puede haber en tu comunidad,
¿qué tan de acuerdo estás con las siguientes afirmaciones?



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la Consulta Electrónica Ciudadana para la elaboración de la PEAJAL

7.4.2. La procuración e impartición de justicia

La carencia de sistemas eficaces de procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción genera a su vez la ausencia de un Estado de Derecho eficaz necesario para controlar la corrupción y la impunidad y, por ende, no garantiza el ejercicio de derechos (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 76).

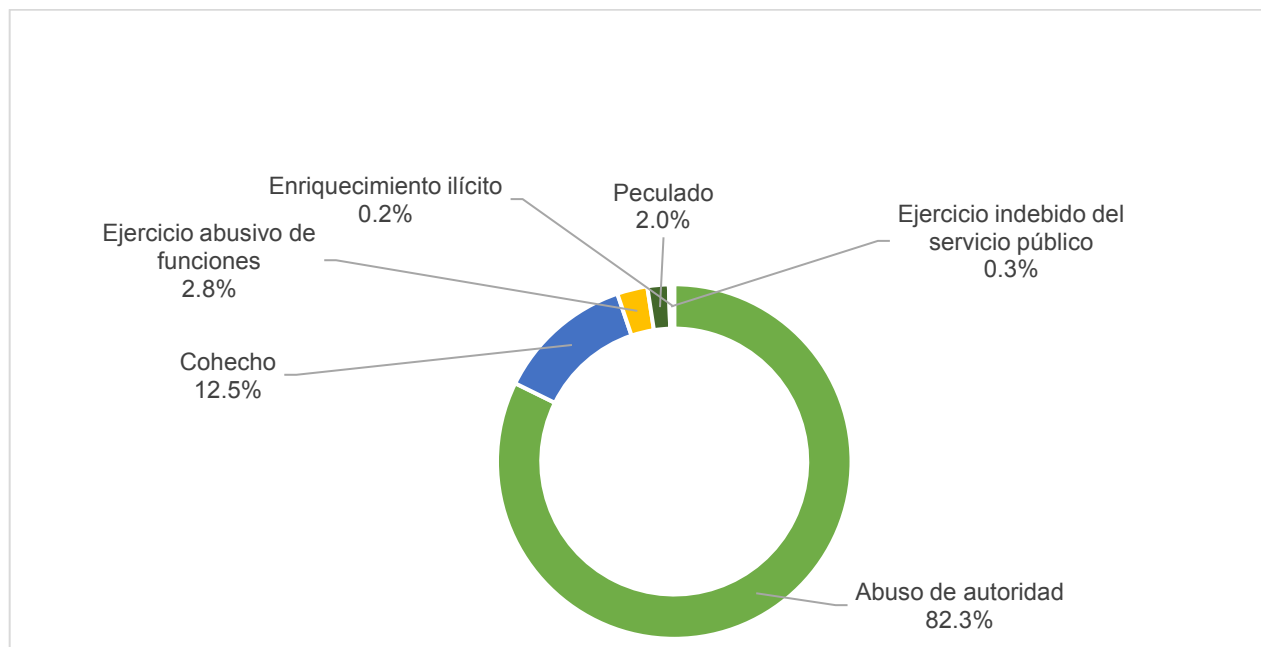
La carencia de sistemas eficaces de procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción genera a su vez la ausencia de un Estado de Derecho eficaz necesario para controlar la corrupción y la impunidad y, por ende, no garantiza el ejercicio de derechos (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 76).

Por otro lado, la impunidad es difícil de medir, ya que no solo se trata de cuantificar las denuncias, casos y carpetas de investigación ingresados en el sistema de justicia; es decir, la suma de los delitos denunciados y luego se sumen las sentencias condenatorias acertadas: también se debe tomar en cuenta los delitos no denunciados, lo que altera de forma importante la tasa de impunidad (Jesús Rodríguez Zepeda, 2011, página 6).

De acuerdo con los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal del INEGI, entre 2015 y 2019 se iniciaron aproximadamente 644 carpetas de investigación en Jalisco relacionadas con presuntos delitos cometidos por servidores públicos, de las cuales para 2015 se registraron 29 especificadas como “delitos cometidos por servidores públicos”; en 2016 se registraron 615 carpetas abiertas relacionadas con los siguientes delitos: 2 corresponden al ejercicio indebido del servicio público; 506 a abuso de autoridad; 77 a cohecho; 12 a peculado; 1 a enriquecimiento ilícito y 17 a ejercicio abusivo de funciones.

En 2017, 2018 y 2019 no hubo cifras; es decir, se reportan en cero. Esta ausencia de datos refleja la escasa identificación de los delitos más recurrentes en Jalisco.

Figura 74
Carpetas investigación en Jalisco relacionadas con presuntos delitos cometidos por personas servidoras públicas (2016)

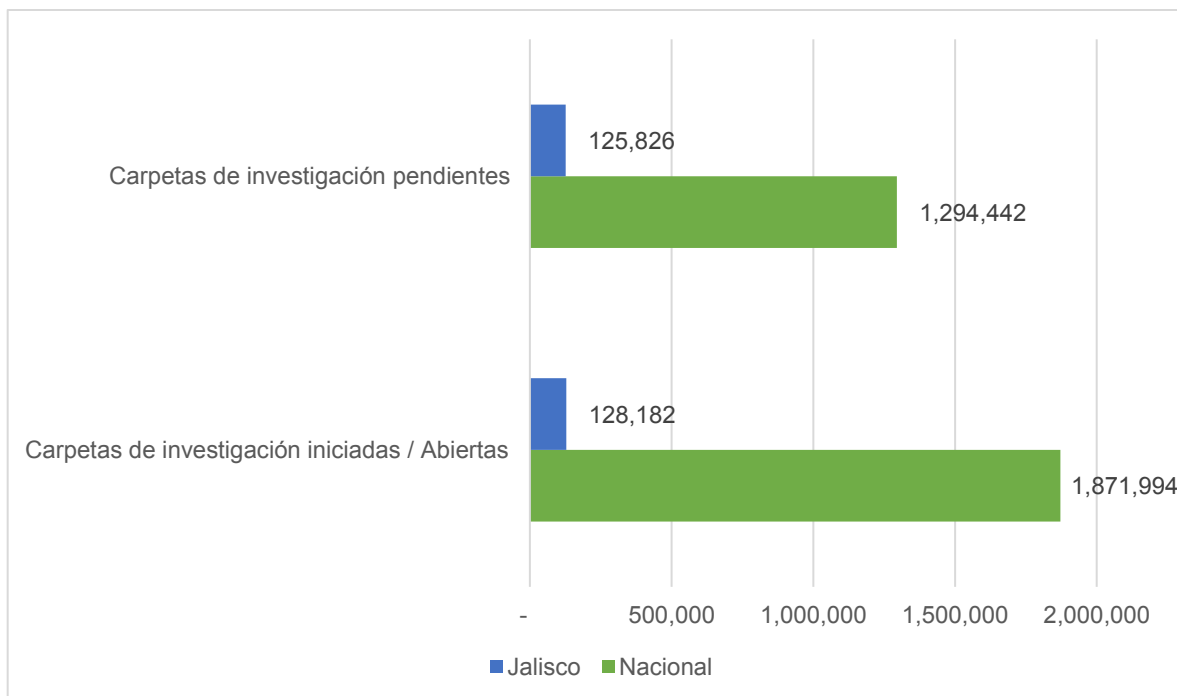


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016.
 Tabulados interactivos: Procuración de Justicia, Presuntos delitos y delitos.
 Para 2017, 2018, 2019 y 2020 no se reportan cifras en los censos (aparecen en cero).

Autonomía y capacidades de las instituciones

Para 2018 en Jalisco el porcentaje de carpetas de investigación pendientes fue del 98.2 por ciento respecto a las iniciadas o abiertas en el mismo periodo, y para el promedio nacional fue de un 69.1 por ciento, lo cual evidencia la saturación en la instancia de procuración de justicia en el Estado (INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, Averiguaciones previas y carpetas de investigación según etapa del proceso 2018, módulo 2.1)

Figura 75
Carpetas de investigación en Jalisco vs. Nacional, según etapa del proceso



135

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019

“Las fuentes oficiales y las investigaciones consultadas por la SESNA no permiten identificar si estos rezagos se deben a problemas de recursos (falta de personal), de capacidades del personal adscrito, de inteligencia (información sistémica que permita una integración ágil de las carpetas), o de una combinación de ellas en cada contexto” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 80).

Por otro lado, la falta de autonomía de los organismos responsables de la procuración e impartición de justicia es señalada como un factor muy importante (69.2 por ciento) e importante (24.6 por ciento) para que haya justicia imparcial, conforme las respuestas en la e-Consulta.

Figura 76

Resultados de la opinión sobre la importancia de la ampliación o dotación de autonomía de los organismos responsables de la procuración e impartición de justicia para que actúen con imparcialidad y no atiendan a intereses políticos



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la Consulta Electrónica Ciudadana para la elaboración de la PEAJAL

La falta de autonomía real de las instituciones responsables de la investigación y sanción de la corrupción puede mermar el logro de sus objetivos, ya que sus actuaciones pueden verse presionadas por personas servidoras públicas con nivel superior jerárquico mayor, anulando su funcionamiento y eficacia.

Adicionalmente a lo anterior que “el hecho de que el presupuesto de las Unidades de Control Interno esté determinado e influenciado por la institución a la cual supervisan y auditan, puede limitar las capacidades de función objetiva e independiente de estos órganos”, además, “los auditores internos y contralores, también enfrentan retos en cuanto a su independencia, ya que estos son nombrados y pueden ser destituidos a criterios del Gobernador (en el ámbito estatal) o del Alcalde (en el ámbito municipal)” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 74).

Por ejemplo, de acuerdo con Datos del Sistema de Justicia Penal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en Jalisco del 31 de marzo de 2017 al 30 de junio de 2019 se hicieron 2 millones 368 mil 444 denuncias en el proceso de operación del Sistema de Justicia Penal, de las cuales 1 millón 704 mil 73 tiene estatus de archivo temporal y 349 mil 274 en abstención de investigar¹¹⁴.

Es decir que 2 millones 53 mil 347 -el 87 por ciento de las denuncias- no están siendo investigadas (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020).

¹¹⁴ Datos del Sistema de Justicia Penal, consultados de la base de datos abiertos, en archivo de Excel, consultado en <http://www.mes-sjpáginacom.mx/>

Procesos de investigación (especialización)

La creación de Fiscalías Especializadas en el combate a los delitos de corrupción refuerza al Estado, asumiendo un rol activo en la detección de casos de corrupción (Alejandro Ferreiro Yazigi, 1996, página 107).

No obstante, la creación de dichas Fiscalías no es en sí misma una solución: deben brindárseles las herramientas y recursos necesarios para su eficaz funcionamiento.

La juventud de las Fiscalías Especializadas en el combate a la corrupción y de los Órganos Internos de Control enfrentan retos importantes de profesionalización en técnicas y aplicación de recursos tecnológicos para la investigación, sin dejar de lado la limitación de recursos humanos y materiales a los que se enfrentan.

137

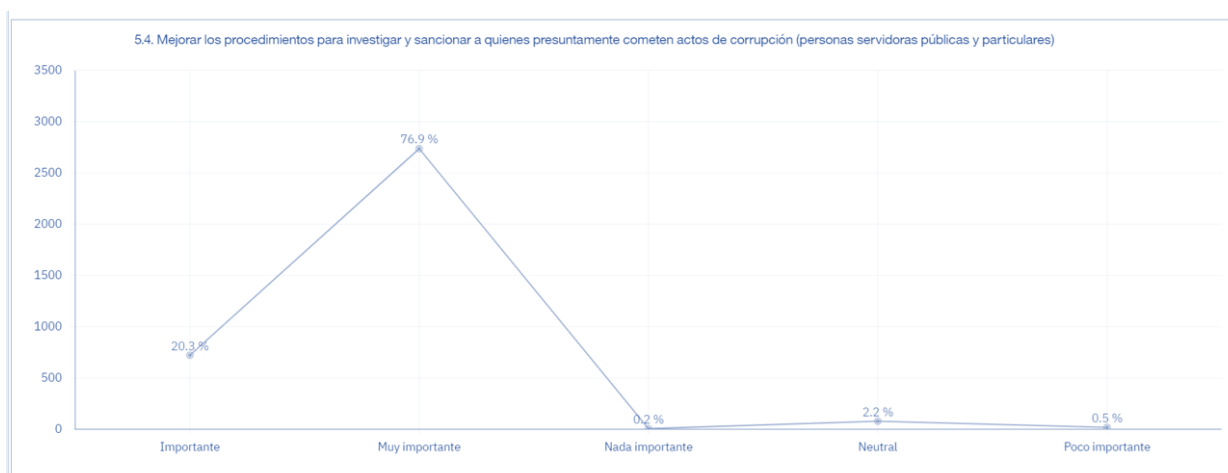
Con la entrada en vigor de Ley General de Responsabilidades Administrativas se establece una separación clara en los procesos de investigación y de substanciación, mismos que deberán ser realizados por personal distinto adscrito al OIC.

Al respecto un estudio del CIDE señala que si bien dichos procesos se deben llevar a cabo bajo una estrecha coordinación, “no puede haber una adecuada coordinación si no existe un piso parejo y todos los implicados cuentan con el conocimiento y la capacitación adecuados” (CIDE 2019, página 132).

El mismo estudio dice que “el proceso de investigación se está entendiendo, en general, de manera muy formalista, como un asunto de congruencia normativa y no como un proceso profesional, multidisciplinario, altamente tecnificado para llamarse investigación realmente”, por lo tanto, resulta indispensable “priorizar la construcción paulatina pero firme de una estructura profesional y multidisciplinaria, que permita identificar y enfrentar la lógica sistémica de la corrupción” (CIDE 2019, página 136).

Figura 77

Resultados de la pregunta sobre la importancia de “Mejorar los procedimientos para investigar y sancionar a quienes presuntamente cometieron actos de corrupción (personas servidoras públicas y particulares)”



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la Consulta Electrónica Ciudadana para la elaboración de la PEAJAL

Figura 78

Resultados de la opinión sobre la importancia de “Capacitar a quienes auditan, agentes de Ministerio Público y jueces para que investiguen y sancionen faltas administrativas y hechos de corrupción



138

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la Consulta Electrónica Ciudadana para la elaboración de la PEAJAL

El CIDE destaca que “en términos de desarrollo de capacidades organizacionales, la estructura que tienen los OIC en diferentes entes públicos carece de recursos presupuestales que le permitan contar con un área específica para la investigación y otra para la substanciación” (CIDE 2019, página 132).

Aunado a una escasez de recursos, se han asignado nuevas tareas a las unidades ya existentes, lo cual ha implicado la capacitación del personal y la incorporación de nuevas actividades y rutinas (CIDE 2019, página 133), las cuales tienen que realizarse con el mismo capital humano, limitando su capacidad de actuación frente a las obligaciones de investigación y substanciación otorgadas por ley.

Información y su uso (sistema de inteligencia de datos)

“El análisis de datos en la lucha contra la corrupción tiene dos usos importantes, ya que facilitan la toma de decisiones de política anticorrupción con base en evidencias y permite pasar de un enfoque reactivo de lucha a uno preventivo y proactivo” (Camilo Cetina 2019, min. 19:00).

La creación de la Plataforma Digital Nacional prevista en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción sienta las bases para el uso masivo de datos en el combate a la corrupción, ya que “a pesar de que México es líder en la generación de Datos Abiertos, el uso y análisis de estos datos en temas como el control de la corrupción sigue siendo incipiente y se localiza fundamentalmente a nivel federal” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, página 74), por lo que a través de la PDN se conjuntarán 6 sistemas con las bases de datos que servirán para el combate a la corrupción.

Por su parte, Jalisco tiene la obligación de suministrar información a la misma a través del SEAJAL.

El 23 de septiembre de 2020 Jalisco logró interconectarse satisfactoriamente al “Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal” de la PDN, siendo una de las dos primeras entidades subnacionales en lograrlo.

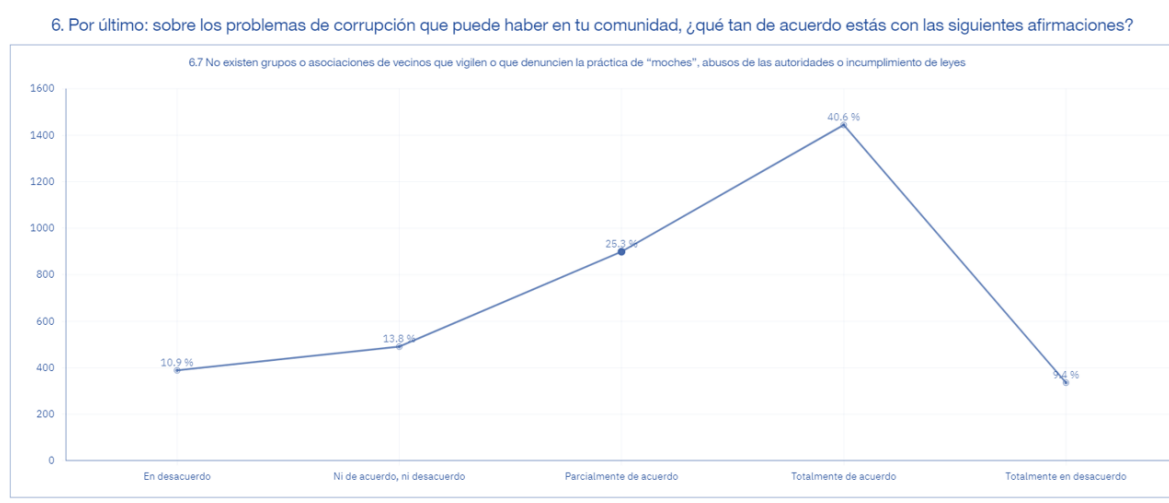
“El uso de datos aleatorios es anacrónico; hoy en día la combinación de datos y su analítica genera predictiva de datos” (Camilo Cetina 2019, min 37:00). Esta evolución representa un reto importante para la autoridad en Jalisco que impactará en la detección, sanción y prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, ya que además de tener pendiente la interconexión con los cinco sistemas restantes de la PDN (Sistema de las personas servidoras públicas que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados; Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización; Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción; y Sistema de Información Pública de Contrataciones), “un reto decisivo será el incremento de recursos tecnológicos en las diferentes organizaciones con el fin de garantizar que se mejoren las herramientas informáticas y de procesamiento de información” (CIDE 2019, página 131).

“La investigación de las conductas ilícitas, tales como corrupción o blanqueo de capitales, se puede combatir eficazmente y de una manera más sencilla con la minería de datos utilizando algoritmos de búsqueda” (Ethics Global 2018).

En los resultados de la e-Consulta, más de la mitad de los entrevistados estuvo de acuerdo en que no existen grupos o asociaciones de vecinos que vigilen o que denuncien la práctica de “moches”, abusos de autoridades o incumplimiento de leyes. Ante esta falta de vigilancia se pueden utilizar datos que mediante cruces de información sirvan para la detección de incrementos desproporcionados en el patrimonio de personas servidoras públicas.

Figura 79

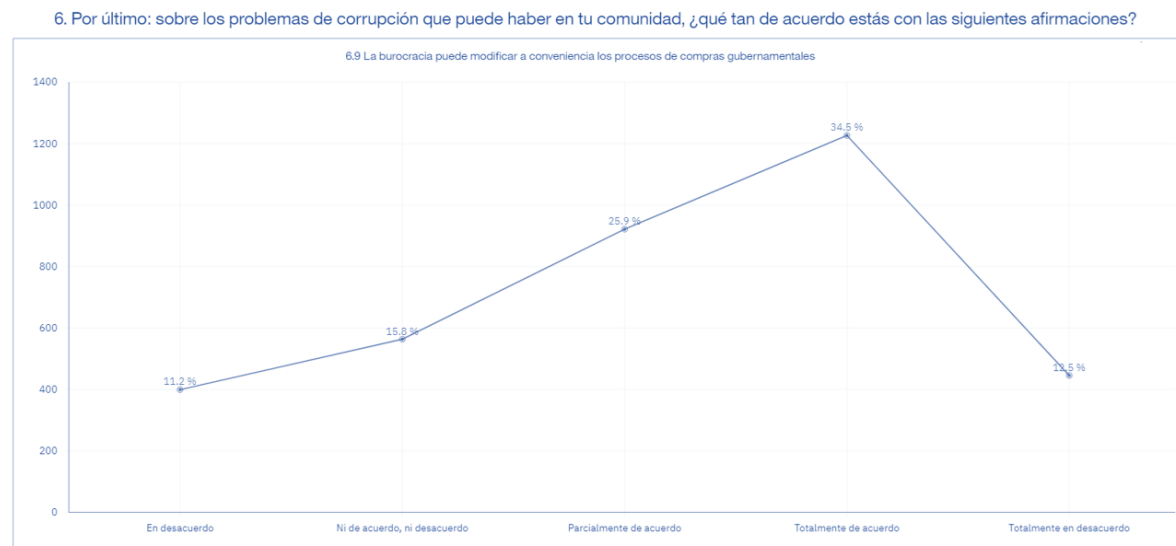
Resultados de la opinión sobre los problemas de corrupción que puede haber en tu comunidad: ¿Qué tan de acuerdo estás con las siguientes afirmaciones? “No existen abusos de autoridades o incumplimiento de leyes”



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la Consulta Electrónica Ciudadana para la elaboración de la PEAJAL

Figura 80

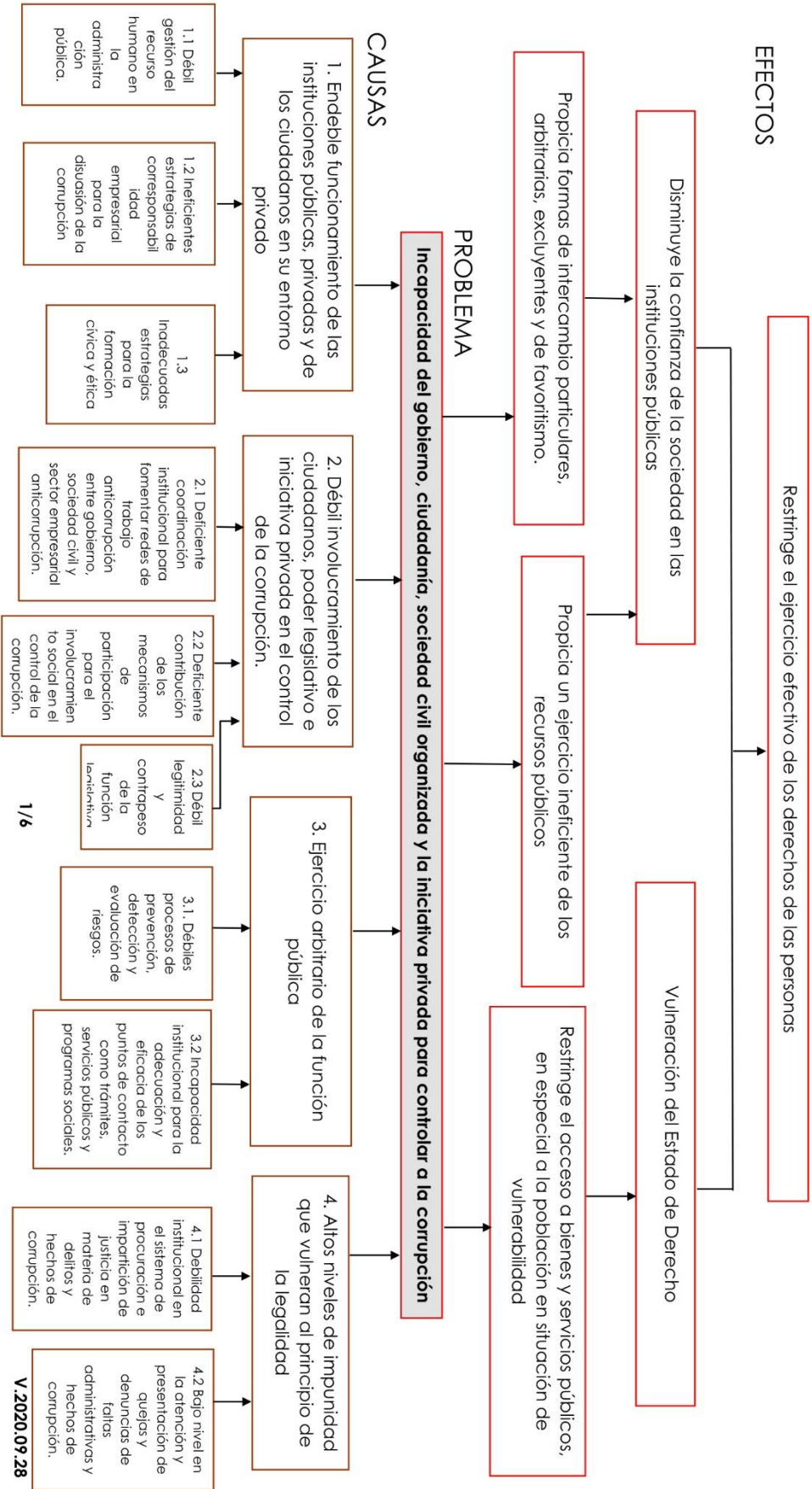
Resultados de la opinión sobre los problemas de corrupción que puede haber en tu comunidad: ¿Qué tan de acuerdo estás con las siguientes afirmaciones?: “La burocracia puede modificar a conveniencia los procesos de compras gubernamentales”



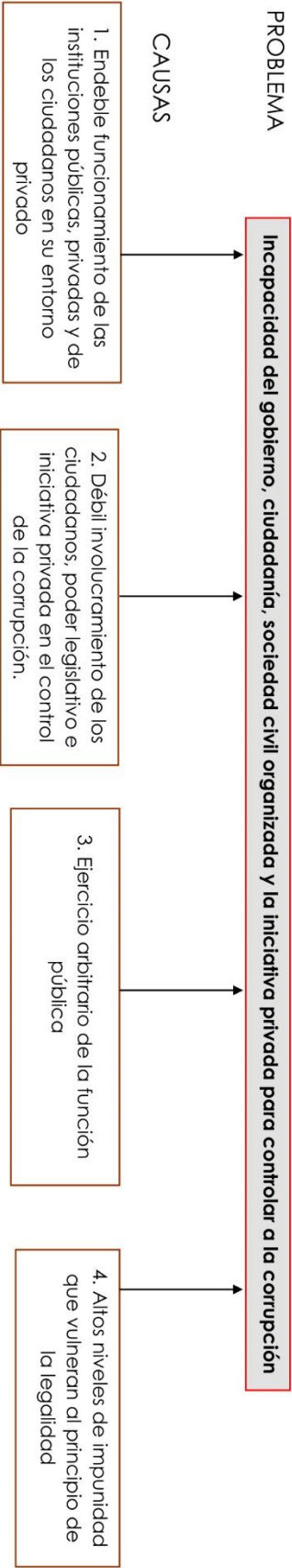
140

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la Consulta Electrónica Ciudadana para la elaboración de la PEAJAL

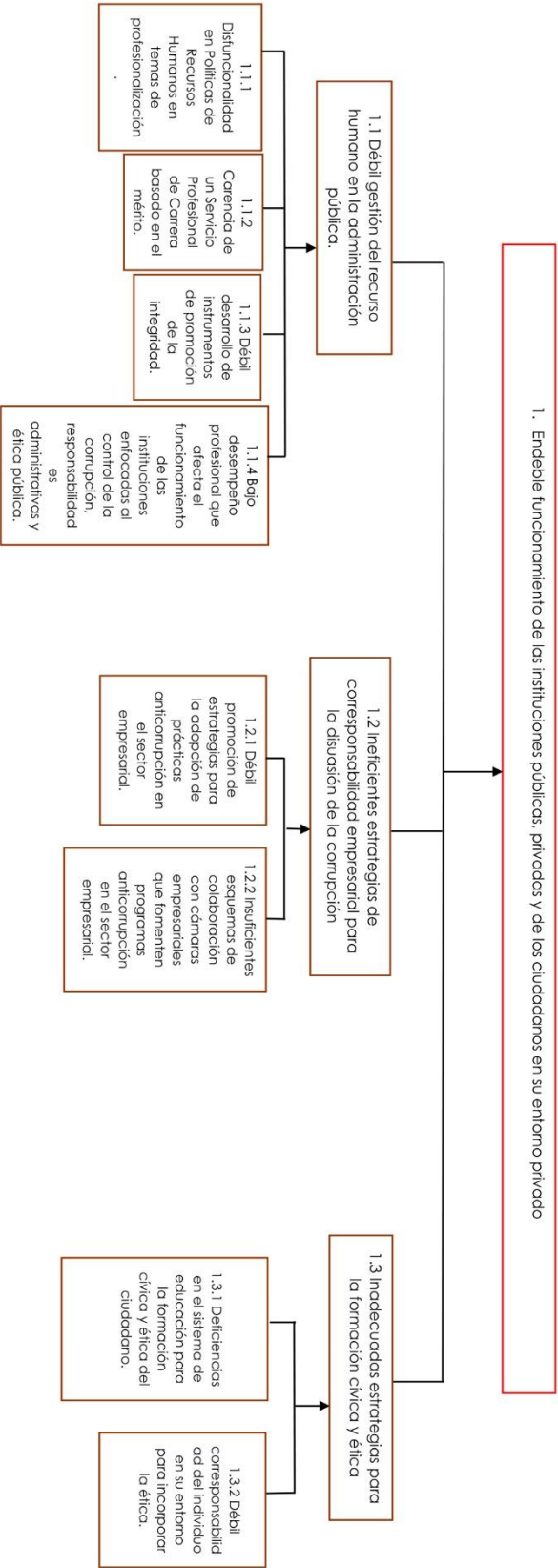
Árbol de causas y efectos del problema público de la corrupción



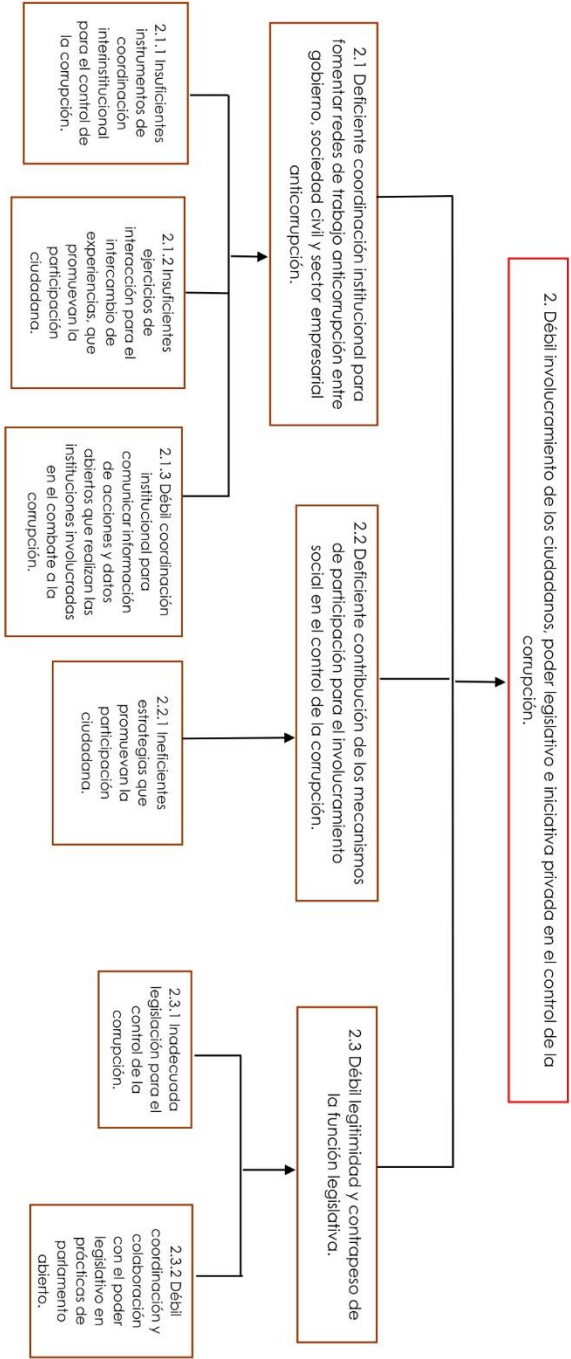
Árbol de causas y efectos del problema público de la corrupción



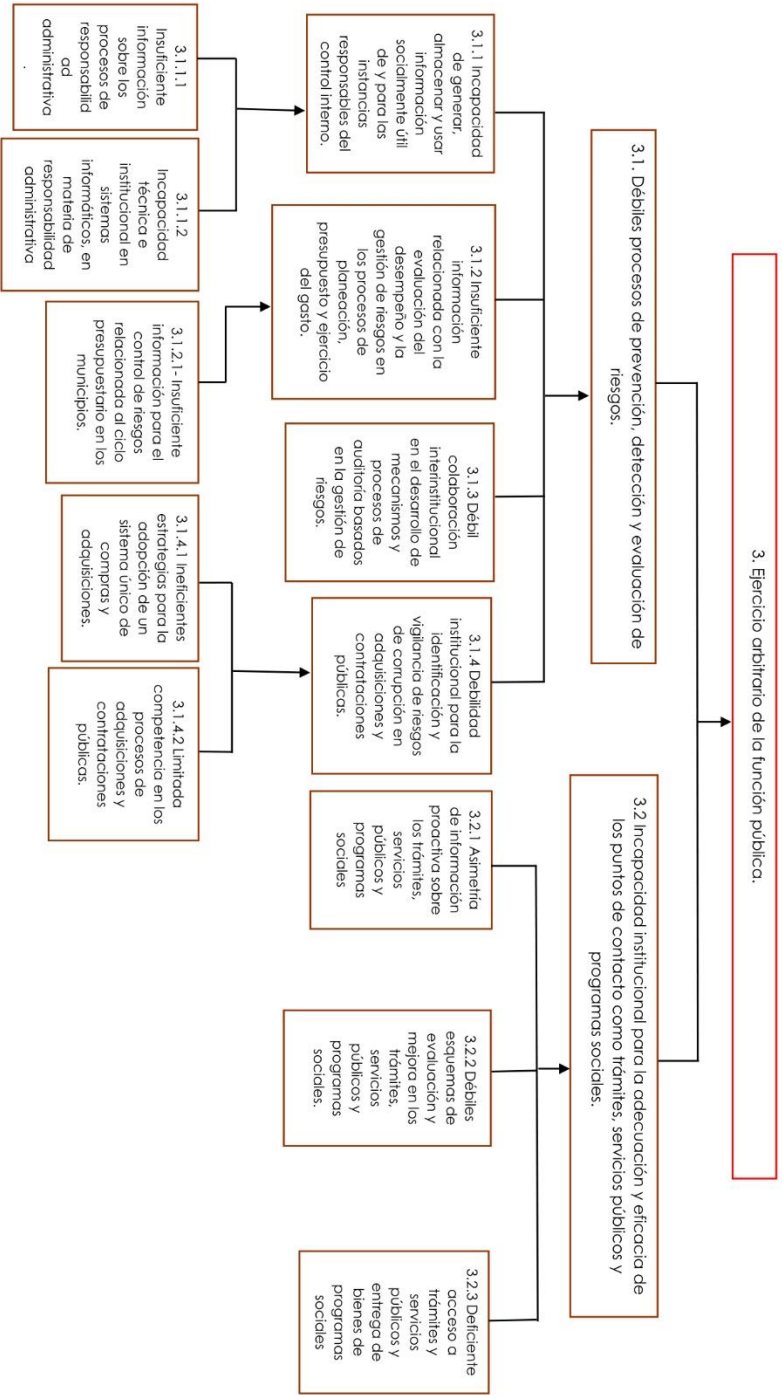
Árbol de causas y efectos del problema público de la corrupción



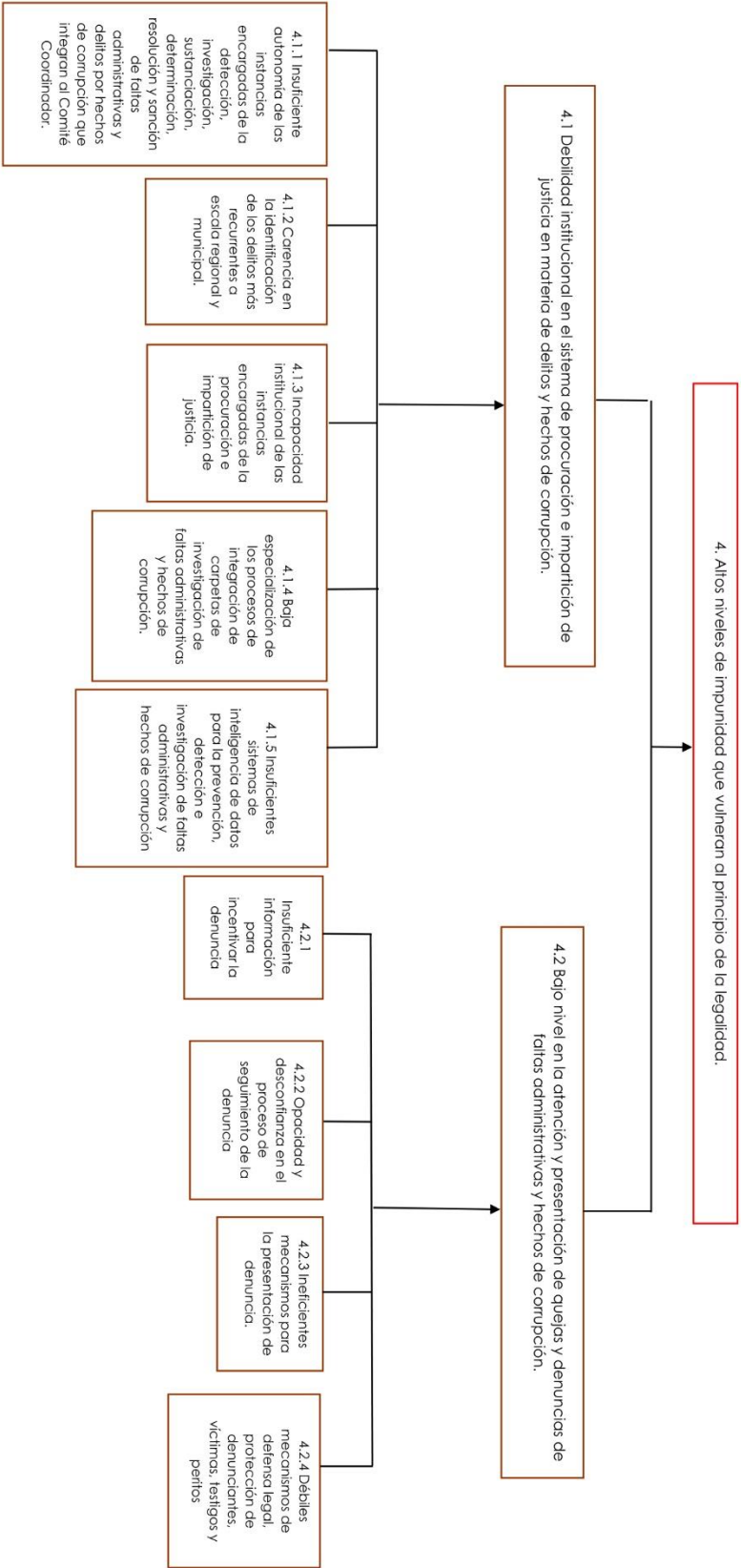
Árbol de causas y efectos del problema público de la corrupción



Árbol de causas y efectos del problema público de la corrupción



Árbol de causas y efectos del problema público de la corrupción



8. Prioridades nacionales, ejes estratégicos, objetivos y transversalidades para Jalisco

Partiendo de la gobernanza colaborativa descrita en el apartado 3, el aparato gubernamental tiene capacidades directivas y operativas, pero insuficientes para resolver los problemas crónicos de discrecionalidad y opacidad en la provisión de bienes y servicios públicos (Aguilar y Bustelo, 2010, pp. 31-33).

Por ello, la PEAJAL busca expandir los procesos de decisión gubernamental, incorporando el principio de colaboración entre los entes públicos nacionales, estatales y municipales con los ciudadanos y organismos empresariales, educativos y sociales para reconocer la responsabilidad compartida en el control de la corrupción que asegure eficiencia y eficacia en la generación de valor público.

La necesidad de dotar a la PEAJAL de un enfoque participativo e incluyente en los procesos decisorios de Gobierno se observa desde su concepción metodológica. Como parte integral del proceso de elaboración de la PEAJAL, la Comisión Ejecutiva de la SESAJ determinó el 15 de octubre de 2019¹¹⁵ la ruta crítica de trabajo para elaborar la PEAJAL, que derivó entre otras actividades en la colaboración de un grupo de especialistas¹¹⁶ para la definición de dos instrumentos de gobernanza en la toma de decisiones sobre estrategias y acciones anticorrupción que mejoren la efectividad de la PEAJAL: el Taller de Inteligencia Colectiva¹¹⁷ y los Diálogos de Alto Nivel con el Consejo Consultivo¹¹⁸.

8.1. El Taller de Inteligencia Colectiva y sus resultados

La determinación de las acciones anticorrupción a realizar debería ser consistente con el contexto económico, político y social dentro de los límites de recursos humanos, materiales y financieros del Gobierno. El taller de inteligencia colectiva permite reconocer estas fronteras de factibilidad en el sector público, considerando la participación de personas servidoras públicas involucrados en la implementación de políticas públicas anticorrupción.

Además, este instrumento de política agrupa un conjunto de procesos participativos y estructurados que tiene como fin comprender una situación o un problema complejo por parte de los hacedores de política.

El propósito del taller es la determinación de las acciones de corto, mediano y largo plazo para controlar la corrupción. Evidentemente este objetivo no constituye un resultado, pero es un medio para racionalizar las decisiones colegiadas del Comité Coordinador sobre las acciones anticorrupción desde la perspectiva del funcionariado público del SEAJAL.

Desde el punto de vista técnico, es una tarea demandante y compleja la asignación, ordenamiento y establecimiento de prioridades en las acciones anticorrupción; más aún, su aplicación en entornos de contingencia sanitaria con prácticas de distanciamiento social.

¹¹⁵ Para mayor información véase el documento Proceso para Elaborar la Propuesta de Política Estatal Anticorrupción en el micrositio de la PEAJAL: https://www.seajal.org/politica_estatal/

¹¹⁶ Apartado 1 sobre el Panel de Especialistas para la Definición de la Metodología de la Propuesta de Política Estatal Anticorrupción del presente documento.

¹¹⁷ "Anexo III. Informe del Taller de Inteligencia Colectiva.

¹¹⁸ "Anexo IV. Informe de los Diálogos de Alto Nivel con el Consejo Consultivo.

Por ello, el taller se ejecuta mediante cinco sesiones virtuales de trabajo conforme a las siguientes fechas y objetivos.

Tabla 27
Sesiones de trabajo del Taller de Inteligencia Colectiva

Sesión	Fecha	Objetivo
Primera	15 de julio de 2020	Ordenar, definir, priorizar objetivos e identificar líderes de objetivo.
Segunda	22 de julio	Identificar, estructurar y modificar acciones sugeridas y sus posibles líderes de acción.
Tercera	5 de agosto	Asignar líderes de acción para definir y priorizar acciones anticorrupción sugeridas
Cuarta	12 de agosto	Ordenar las acciones de acuerdo con el nivel de prioridad de PNA y delimitar el periodo
Quinta	27 de agosto	Enriquecer con opiniones técnicas la propuesta de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco mediante un dialogo de alto nivel entre el Comité Coordinador, el CPS y especialistas reconocidos

Fuente: Elaboración propia

Con base en un amplio bagaje de fuentes de información consultadas que tratan los problemas y alternativas de solución asociados al fenómeno de la corrupción, el proceso de desarrollo del taller fue diseñado para la maximización en el uso de la información disponible, que deriva en la mejor priorización de las acciones.

Entre esta compilación de insumos técnicos para el desarrollo del taller destacaron:

- Recopilación, revisión, análisis y presentación de información sobre 26 bases de datos.
- Compilación de 125 documentos sobre recomendaciones de política pública, desde artículos académicos, evaluaciones de especialistas nacionales e internacionales, análisis focalizados y contextualizados por parte del área de políticas públicas de la SESAJ y de organismos de la Sociedad Civil.
- Revisión de 5 planes estratégicos, 40 planes institucionales, 3 planes de trabajo y 336 Matrices de Indicadores para Resultados del Poder Ejecutivo de Jalisco.

Figura 81
Modelo de integración del Taller de Inteligencia Colectiva

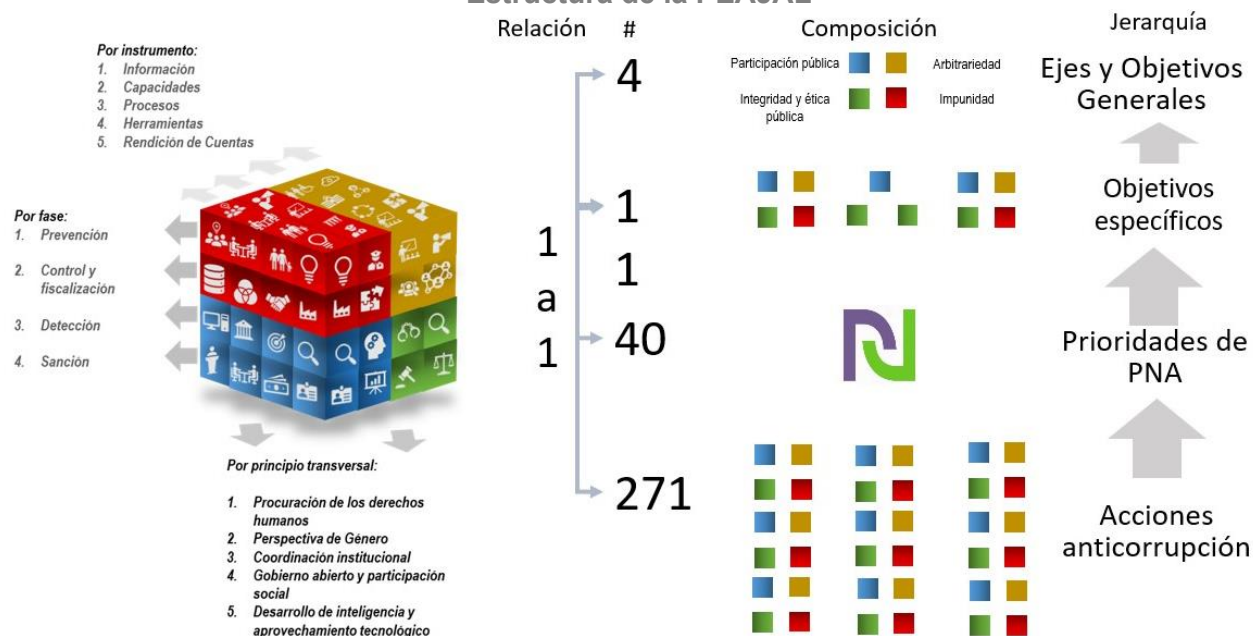


Fuente: Elaboración propia

A grandes rasgos, el desarrollo de cinco dinámicas de trabajo con 33 ejercicios permitió a quienes participaron generar una propuesta de 225 acciones anticorrupción¹¹⁹ vinculadas a las 40 prioridades de PNA, agrupadas en 10 objetivos específicos que atienden a cuatro ejes estratégicos con sus respectivos objetivos generales, complementados por 5 principios transversales.

¹¹⁹ Anexo V. Prioridades nacionales, objetivos específicos y acciones anticorrupción sugeridas.

Figura 82
Estructura de la PEAJAL



Fuente: Elaboración propia

Entendiendo que todo proceso de elaboración de política gubernamental aplicable a los tres órdenes de Gobierno podrá funcionar solamente en la medida en que dicho proceso garantice la compatibilidad con las expectativas sociales, el papel de la rendición de cuentas constituyó un elemento clave en el desarrollo de las sesiones del Taller de Inteligencia Colectiva, que representó la participación de sus integrantes en la primera sesión de los Diálogos de Alto Nivel del Consejo Consultivo.

8.2. El Consejo Consultivo y las decisiones tomadas

Los Diálogos de Alto Nivel del Consejo Consultivo consistieron en el examen sistemático de la información generada en el proceso de elaboración de la PEAJAL. En particular, las decisiones sobre su diseño, implementación y evaluación mediante la apertura de espacios de diálogo que permitieran recabar opiniones sobre los escenarios y riesgos de operatividad que resultaran de utilidad para los tomadores de decisiones.

La clarificación de las mecánicas de colaboración reduce significativamente la incertidumbre sobre los alcances y expectativas de los involucrados, garantizando la definición apropiada de las estrategias para conducir de manera efectiva la PEAJAL. Los diálogos se realizaron en dos dinámicas desarrolladas el 27 de agosto y 10 de septiembre de 2020¹²⁰.

El propósito del primer diálogo fue establecer un espacio de deliberación entre quienes integran el Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva, así como siete participantes del Taller de Inteligencia Colectiva, con un grupo de 11 especialistas de alto nivel para mejorar la toma de decisiones mediante la aportación de ideas, metodologías, desafíos y buenas prácticas, tanto locales como

¹²⁰ https://seajal.org/politica_estatal/

foráneas, en la definición de políticas y acciones para el control del fenómeno de la corrupción en el contexto de Jalisco.

Una vez reconocidas las expectativas de los tomadores de decisiones de la PEAJAL, la Comisión Ejecutiva, con miras a garantizar su enriquecimiento con opiniones técnicas de alto nivel, desarrolló el segundo diálogo con el Consejo Consultivo, que constituyó un proceso de interacción entre Gobierno y sociedad para valorar otras iniciativas sobre el diseño, implementación y evaluación de políticas que contribuyan al mejor aprovechamiento de los recursos limitados.

Los resultados de esta colaboración entre sociedad y Gobierno responden a una lógica de trabajo abierta y participativa, que permitió fijar a la Comisión Ejecutiva la incorporación de modificaciones y criterios que aseguren la coordinación efectiva y la participación ciudadana en la implementación y evaluación de la PEAJAL.

Las opiniones de quienes integran el Consejo Consultivo fueron analizadas por la Comisión Ejecutiva en una reunión de trabajo técnico celebrada el 22 de septiembre de 2020. En el Informe de los Diálogos de Alto Nivel con el Consejo Consultivo (Anexo IV) se da cuenta de los argumentos, opiniones y sugerencias.

151

8.3. Prioridades nacionales, ejes estratégicos y objetivos

La implementación de la PEAJAL debe desarrollarse con una adecuada planeación dentro del contexto de Jalisco en materia de corrupción. En otras palabras, las decisiones respecto a los recursos públicos a asignar para combatir y controlar este fenómeno social deben ser consistentes con las expectativas de resultados.

Para facilitar una mejor priorización, la PEAJAL parte de las prioridades nacionales y determina cuatro ejes estratégicos; tras el diagnóstico realizado, se definieron los cuatro objetivos generales y los 10 objetivos específicos para articular las decisiones al logro de un resultado común. Asimismo, se establecen líderes de implementación de prioridades.

Se presentan a continuación los objetivos decididos por el Comité Coordinador del SEAJAL, agrupando a las prioridades nacionales y respetando la temporalidad que se les dio en la PNA.

8.3.1. Promover la integridad y ética pública (comportamientos)

Objetivo general 1: Promover la adopción y aplicación de valores cívicos, de principios, políticas y programas de integridad en las instituciones públicas, privadas y los ciudadanos en su entorno privado.

Objetivo específico 1.1

Fortalecer el servicio público mediante el desarrollo de políticas de recursos humanos, servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad, enfocados en la profesionalización y estos funcionen bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética pública e integridad.

Corto plazo

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

Líderes de implementación: CE y CPS

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

Líderes de implementación: ASEJ, CE, FECC, ITEI y CJ

Mediano plazo

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

Líderes de implementación: ASEJ, CE y CJ

Largo plazo

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

Líderes de implementación: ASEJ, CE, FECC, TJA, ITEI, CPS y CJ

Objetivo específico 1.2

Impulsar la adopción de valores prácticos y la formación cívica en la sociedad mediante la colaboración con el sistema de Educación, que propicien la socialización y corresponsabilidad en materia de integridad para el control de la corrupción.

Corto plazo

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

Líderes: CE, FECC, TJA y CPS

Mediano plazo

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

Líder de implementación: CPS

Largo plazo

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

Líder de implementación: ITEI

Objetivo específico 1.3

Promover la adopción y aplicación de principios, políticas, programas de integridad y prácticas anticorrupción en el sector privado.

Corto plazo

153

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

Líderes de implementación: ASEJ, CE, ITEI, CPS y CJ

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

Líderes de implementación: CE, ITEI, CPS y CJ

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

Líderes de implementación: CE, FECC, TJA y CPS

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

Líderes de implementación: CE y CPS

8.3.2. Impulsar la participación pública (interacciones)

Objetivo general 2: Mejorar los mecanismos de involucramiento, interacción, colaboración y vigilancia entre los entes públicos y distintos sectores de la sociedad que mitiguen áreas de riesgo que propician la corrupción.

Objetivo específico 2.1

Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de Gobierno.

Mediano plazo

- Prioridad 27** Impulsar la creación y homologación de principios normativos en materia de cabildeo y conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.
Líderes de implementación: ASEJ, CE, ITEI, CPS y CJ
-
- Prioridad 28** Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y Gobierno Abierto que fortalezcan la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas, en colaboración con el SNT.
Líderes de implementación: CE, ITEI y CPS
-
- Prioridad 31** Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.
Líderes de implementación: CE, ITEI y CPS
-
- Prioridad 32** Implementar políticas de transparencia proactiva y Gobierno Abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción, en colaboración con el SNT.
Líderes de implementación: CE, ITEI y CPS
-
- Prioridad 33** Crear un catálogo nacional de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.
Líder de implementación: CPS
-
- Prioridad 34** Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.
Líderes de implementación: ITEI y CPS
-
- Prioridad 37** Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.
Líder de implementación: CPS
-

Objetivo específico 2.2

Impulsar la coordinación interinstitucional a través del desarrollo de esquemas e instrumentos que garanticen la participación ciudadana y el intercambio de experiencias en el control de la corrupción.

Mediano plazo

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

Líderes de implementación: ASEJ, TJA, ITEI, CPS y CJ

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

Líderes de implementación: CE, ITEI y CPS

155

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

Líderes de implementación: CE, ITEI y CPS

Objetivo específico 2.3

Promover la coordinación y colaboración con el Poder Legislativo en materia de adecuaciones a la legislación y prácticas de Parlamento Abierto para el control de la corrupción.

Mediano plazo

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

Líderes de implementación: ASEJ, ITEI y CPS

8.3.3 Disminuir la arbitrariedad en la gestión pública (toma de decisiones)

Objetivo general 3: Controlar los amplios márgenes de discrecionalidad en las decisiones de los funcionarios públicos derivadas de sus atribuciones legales y de los puntos de contacto con los particulares.

Objetivo específico 3.1

Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, las prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, esquemas de competencia en las adquisiciones públicas, el control interno y la rendición de cuentas oportuna a escala estatal.

Corto plazo

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

Líderes de implementación: ASEJ y CE

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

Líderes de implementación: ASEJ, CE, ITEI, CPS y CJ

Mediano plazo

156

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

Líderes de implementación: ASEJ, CE, TJA, ITEI, CPS y CJ

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

Líderes de implementación: ASEJ y CE

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

Líderes de implementación: ASEJ, CE y CPS

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

Líderes de implementación: CE, ITEI y CPS

Largo plazo

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

Líderes de implementación: ITEI y CPS

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

Líderes de implementación: ASEJ, CE, ITEI y CPS

Prioridad 30

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

Líderes de implementación: ASEJ, CE y CPS

Objetivo específico 3.2

Promover la implementación de esquemas de mejora en la información, evaluación, acceso, realización y entrega de trámites, programas y servicios públicos que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el Gobierno.

157

Corto plazo**Prioridad 21**

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

Líderes de implementación: CE, TJA, ITEI, CPS y CJ

Prioridad 25

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

Líderes de implementación: ASEJ, CE, ITEI, CPS y CJ

Mediano plazo**Prioridad 22**

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

Líderes de implementación: CPS

Prioridad 23

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

Líderes de implementación: CE, TJA, ITEI, CPS y CJ

Prioridad 27

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

Líderes de implementación: ASEJ, CE, ITEI, CPS y CJ

Largo plazo

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

Líderes: ITEI y CPS

158

8.3.4. Combatir la impunidad (Estado de Derecho)

Objetivo general 4: Mejorar las capacidades institucionales del Gobierno para la mejora de los procesos de denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Objetivo específico 4.1

Fortalecer los mecanismos de presentación y seguimiento de denuncia, incluyendo la defensa legal y protección a denunciantes, víctimas, testigos y peritos que incentive y favorezca la confianza en los procesos de denuncia.

Corto plazo

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

Líderes de implementación: ASEJ, CE, FECC, TJA, ITEI, CPS y CJ

- Prioridad 8** Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.

Líderes de implementación: ASEJ, CE, FECC, TJA, ITEI, CPS y CJ

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

Líderes de implementación: ASEJ, CE, ITEI, CPS y CJ

Largo plazo

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

Líderes de implementación: ASEJ, CE, FECC, TJA y CJ

- Prioridad 6** Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.
-
- Líderes de implementación:** *CE y FECC*

Objetivo específico 4.2

Promover el desarrollo de protocolos de sistema de inteligencia, la especialización de las capacidades procedimentales en materia penal, administrativa y electoral por hechos de corrupción y la autonomía de los mecanismos de coordinación de las autoridades que integran el sistema de procuración e impartición de justicia en materia de delitos de corrupción.

159

Corto plazo

- Prioridad 1** Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.
-
- Líderes de implementación:** *ASEJ, CE, FECC, CPS, ITEI y TJA*

- Prioridad 2** Asegurar la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera.
-
- Líderes de implementación:** *ASEJ, FECC, ITEI, CPS y CJ*

- Prioridad 8** Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.
-
- Líderes de implementación:** *ASEJ, CE, FECC, TJA, CPS y CJ*

- Prioridad 9** Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías de las entidades federativas en materia de delitos por hechos de corrupción.
-
- Líderes de implementación:** *CE y FECC*

- Prioridad 10** Implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
-
- Líderes de implementación:** *FECC, CPS, TJA, ITEI y CJ*

Mediano plazo

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

Prioridad 7

Líderes de implementación: CE y FECC

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

Líderes de implementación: FECC y CJ

8.4. Principios transversales

8.4.1. Derechos humanos

Existe una relación entre la corrupción y la violación a los derechos, “ya que el fenómeno de la corrupción (ya sea en forma de tráfico de influencias, o en forma de obtención de favores ilícitos a cambio de dinero u otros favores) constituye una vulneración de los derechos humanos que generalmente entraña una violación del derecho a la igualdad ante la ley y, en ocasiones, llega a suponer una vulneración de los principios democráticos, conduciendo a la sustitución del interés público por el interés privado de quienes se corrompen” (Javier García Espinar, 2008¹²¹).

161

El fenómeno de la corrupción se genera tanto en administración y operación de servicios públicos a los que la ciudadanía recurre continuamente, como en cargos políticos de alto nivel, por lo que diversas formas de corrupción pueden terminar en violaciones a los derechos humanos.

Por ejemplo, la solicitud de sobornos para acceder a derechos, ya sea el acceso a la justicia o en general a los servicios públicos, o el pago de sobornos para realizar acciones prohibidas por ley pero que son violatorias a los derechos; cuando los actos de corrupción generan una disminución de los recursos públicos, generando a su vez una disminución de bienes y peores servicios, y finalmente cuando la captura estatal que se produce distorsionando los procesos de diseño de las políticas públicas generan la privatización de lo público y, por ende, el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado en materia de Derechos Humanos (CNDH 2017, página 29), además de socavar la democracia y el Estado de Derecho.

“Debido a que la corrupción es entonces la antítesis del imperio de la ley, y dado que este es, además, una condición necesaria para el respeto a los derechos humanos, la corrupción constituye entonces -en un sentido muy general- la negación de la idea de los derechos humanos. Por consiguiente, no solo existe un nexo, sino que casi hay una tautología” (Anne Peters, 2018, página 26).

Finalmente, las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2011 en materia de derechos humanos y 2015 en materia de combate a la corrupción, así como las respectivas reformas a la Constitución local, generan la cimentación de una nueva etapa en el combate a la corrupción y el goce y ejercicio de los derechos humanos en Jalisco.

8.4.2. Perspectiva de género

Los efectos de la corrupción amplían las brechas sociales, económicas, políticas y jurídicas que existen entre mujeres y hombres. Más aún, la corrupción puede provocar condiciones de mayor vulnerabilidad en las niñas y en las mujeres. Por muchos años y en muchos estudios experimentales se sostuvo que las mujeres eran menos corruptibles que los hombres.¹²² Con base en ese criterio, se diseñaron distintas acciones y programas gubernamentales en lo que se apelaba a una integridad superior de las mujeres.

La realidad rebasó todo el supuesto de ese criterio. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha mostrado evidencia de que las mujeres tienen una definición de corrupción más

¹²¹ <https://www.derechoshumanos.net/corrupcion/corrupcion-ddhh.htm>

¹²² Stensöta, Helena y Lena Wängnerud (2018), “Gender and Corruption. Historical Roots and New Avenues for Research”, Suiza: Palgrave Macmillan.

amplia que aquella que enfatiza el uso de lo público por intereses privados.¹²³ En la experiencia de muchas mujeres, la corrupción también implica “una amplia gama de prácticas de explotación, como el abuso físico, los favores sexuales y tanto el dar y recibir sobornos”.

También implican el abuso de poder y de los cargos públicos, que en la experiencia de muchas mujeres conlleva accesos inequitativos en la representación política, en su participación en el mercado, en la asignación de bienes y servicios públicos, así como en la pérdida de certeza sobre sus garantías y seguridad jurídica más elemental.

En este último punto, por ejemplo, la jurista Marcela Huaita señala que la corrupción convierte la integridad sexual de las mujeres como bien jurídico transable, en tanto que el Estado no garantiza la dicha integridad. Como resultado, los prejuicios de género son utilizados discrecionalmente por operadores de justicia corruptos.¹²⁴

Además de la ampliación de brechas y sus consecuencias, como fenómeno social, la corrupción define roles y expectativas diferentes entre hombres y mujeres. Huaita señala que en las instituciones de impartición de justicia e incluso en las del control de la corrupción suelen valorar o juzgar con mayores parámetros el desempeño de las juezas, ministras, policías o cualquier mujer con una posición de poder. Incluso se advierte están en un riesgo mayor de ser acusadas de corrupción por motivos políticos.¹²⁵

En ese sentido, la reproducción sistémica de los estereotipos y la corrupción pueden establecer un marco para una doble victimización: la del agresor y las instituciones. A partir del reconocimiento de las brechas y de una mayor vulnerabilidad, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem) señala que el fortalecimiento de la gobernanza y la rendición de cuentas públicas con una perspectiva de género puede disminuir los impactos de la corrupción este sector de la población.¹²⁶

En esta dimensión, la transversalidad refiere al menos tres componentes. El primer componente se refiere a que las estrategias y acciones contra la corrupción deben integrar el enfoque de igualdad entre mujeres y hombres con el propósito de reducir brechas.

El segundo componente precisa que se deben abordar problemáticas específicas de las mujeres y las niñas para el control de la corrupción en esos casos. Finalmente, un tercer componente debe incorporar más mujeres a la lucha anticorrupción. Incorporar la representación numérica y sustantiva de las mujeres también es una forma fortalecer la gobernanza y la rendición de cuentas.

En esta Política Estatal Anticorrupción de Jalisco la importancia de reconocer la complejidad de la desigualdad por razones de género y sus efectos incrementales, tiene como propósito promover el desarrollo de principios y prácticas que permitan generar un valor público igualitario.

¹²³ United Nations Development Programme (2012), “Seeing Beyond the State: Grassroots Women’s Perspectives on Corruption and Anti-Corruption”, USA: ONU, p. 4.

¹²⁴ Huaita Alegre, Marcela (2019), “Género, Corrupción y Administración de Justicia en el Perú: Impacto diferenciado en el acceso a la justicia en delitos de violencia sexual contra la mujer”, documento de trabajo disponible en <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2019/06/06162423/ned-articulo-corto-24052019-1.pdf> (Consultado el 12/agosto/20)

¹²⁵ Johnson, Janet Elise (2018), “The Gender of Informal Politics. Russia, Iceland and Twenty-First Century Male Dominance”, Suiza: Palgrave Macmillan, p.186

¹²⁶ Hossain, Naomi y Celestine Nyamu Musembi (2010), “Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections”, USA: UNDP y UNIFEM, página 6

8.4.3. Coordinación institucional

La coordinación institucional es un elemento clave del Sistema Nacional Anticorrupción: atiende a la lógica de la complejidad del problema público de la corrupción, así como a la necesidad de una aproximación multidisciplinaria y sistémica para combatirla. Dicha perspectiva requiere herramientas para ser puesta en marcha, y una de ellas es precisamente la coordinación.

Desde el punto de vista de políticas públicas, la coordinación incluye varios supuestos e implicaciones.

Una de sus principales características es el intercambio de información y conocimiento, así como reglas y responsabilidades claras (Cejudo y Michel, 2015, página 5). Asimismo, las partes que se coordinan debieran trabajar en un objetivo en común y enfocarse en el proceso de toma de decisiones y la implementación de programas para lograr dicho cometido (Cejudo y Michel, páginas 6-7).

Además de esto, en una investigación reciente sobre la coordinación en el SNA, se detectó que existen ciertos factores facilitadores de la coordinación: participación ciudadana; intervención de actores externos; identificación del problema a enfrentar; dimensión organizacional (disposición de las organizaciones) (Campos, D., 2020, página 23).

La implementación de las acciones y programas anticorrupción, como problema transversal de las administraciones públicas, depende altamente de la efectividad de la coordinación entre las instituciones que comparten procesos o inciden en las mismas variables que permiten la corrupción. Va más allá de sentarse en la misma mesa: requiere un esfuerzo de intercambio, compromiso y toma de decisiones conjunta sobre acciones concretas.

8.4.4. Gobierno abierto y participación social

Un “Gobierno Abierto puede definirse como un modelo de Gobierno que persigue maximizar el valor público promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas y la participación y la colaboración y, a través de la priorización de un uso intensivo de la tecnología, apostando por el cogobierno y, en este sentido, instaurando una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable” (Gascó H., M., 2014, página 20).

El desafío para lograr un Gobierno Abierto va más allá de la adopción discursiva del concepto o de las estrategias aisladas en lo que se consideran los pilares del Gobierno (transparencia, colaboración, participación).

El reto más grande se encuentra en la gestión e implementación del mismo; aquella que permita romper con las estructuras administrativas cerradas, que implique un verdadero cambio organizacional en el sector público y en las formas y fines del involucramiento de la Sociedad Civil en la toma de decisiones sobre problemas públicos complejos como la corrupción.

El SNA, incluidos los Sistemas Estatales Anticorrupción, tienen en su diseño institucional una oportunidad para potencializar la colaboración (interoperabilidad, coproducción, innovación

social)¹²⁷ de manera transversal en las acciones y programas anticorrupción, en corresponsabilidad con los ciudadanos.

8.4.5. Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico

La realidad enmarcada en la era de la digitalización y la transformación digital nos obliga a observar la importancia de la tecnología como un habilitador transversal para mejorar la participación ciudadana y la rendición de cuentas a la sociedad, mediante el uso de principios, estructuras y datos de Gobierno electrónico¹²⁸.

164

La tecnología empodera a los ciudadanos, lo que ha provocado un cambio significativo en la manera en la que participan, interactúan y se comunican con el Gobierno en todos sus niveles. La tecnología tiene el potencial de generar confianza e integridad, por lo que es considerada como un factor clave para crear una cultura de integridad.¹²⁹

La habilitación de la Plataforma Digital Nacional, que promueve el uso de Datos Abiertos y tecnologías innovadoras como habilitadores de la agenda anticorrupción, es una muestra de las iniciativas que se pueden consolidar en este sentido.

El análisis de grandes volúmenes de datos (*Big Data*) puede ayudar a superar la gran cantidad de información generada por las transacciones públicas.

Con la tecnología se pueden detectar patrones de transacciones sospechosas en áreas como impuestos, pago de servicios gubernamentales, evolución patrimonial de los servidores públicos, entre otras. Además, los auditores pueden utilizar herramientas forenses para identificar prácticas de corrupción. Todo esto mejora en gran medida la auditoría y la supervisión pública¹³⁰.

La tecnología también ayuda a desarrollar e institucionalizar herramientas para frenar la corrupción. Las aplicaciones tecnológicas, como los servicios electrónicos y otras soluciones digitales, no solo han hecho que diversos procesos de la administración pública sean más eficientes, sino que también han reducido o eliminado la necesidad de interacción humana.

Esto incrementa la confianza, la equidad y garantiza el debido proceso, al permitir la trazabilidad en la prestación de los servicios públicos, lo que se traduce en un seguimiento más estrecho a los mismos¹³¹.

¹²⁷ Gascó, M. (2020). Presentación: Los pilares del Gobierno Abierto (2): colaboración y participación. CLAD.

¹²⁸ OECD (2018), "Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector", OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264291867-en>.

¹²⁹ OECD (2020), "OECD Public Integrity Handbook", OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>.

¹³⁰ WEF (2017), "Partnering Against Corruption Initiative – Infrastructure and Urban Development Building Foundations for Trust and Integrity". World Economic Forum, Ginebra, http://www3.weforum.org/docs/WEF_PACI_IU_Report_2017.pdf

¹³¹ CAF (2019), "Integridad en las políticas públicas: claves para prevenir la corrupción". Banco de Desarrollo de América Latina, Bogotá, ISBN: 978-980-422-151-4, https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1503/RED%202019_Resumen_ejecutivo.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Al aumentar la transparencia y combatir la corrupción mediante implementaciones exitosas de proyectos de Datos Abiertos o de contratación abierta, la confianza de la ciudadanía en las instituciones y en los funcionarios públicos puede crecer y consolidarse.

El intercambio de información, así como la compartición de información y datos permite a todas las partes interesadas tomar las decisiones correctas y mejora la responsabilidad.

El desarrollo de soluciones con tecnología *blockchain* para abordar la corrupción puede aumentar la transparencia empresarial y gubernamental a nivel internacional, ya que estas tecnologías proporcionan pruebas irrefutables en cada etapa de los procesos y permiten establecer un estándar de confianza que puede desplegarse entre las partes participantes¹³².

165

Por medio de la tecnología se pueden habilitar plataformas educativas en línea diseñadas para formar a servidores públicos y ciudadanos, que coadyuven en el combate a la corrupción, estimulen el buen gobierno, así como fomentar y desarrollar una cultura de integridad.

Por otro lado, la analítica o inteligencia de datos ofrece cada vez mayores recursos para el tratamiento de información de distinta naturaleza. Las tecnologías como *machine learning*, inteligencia artificial, *deep learning*, el Internet de las cosas, entre otras, por las posibilidades que ofrecen para analizar datos e identificar patrones, brindan un mejor soporte para la toma de decisiones en el ámbito de la gestión pública¹³³.

La evaluación de políticas públicas o el análisis del desempeño son escenarios ideales para la implementación de estas tecnologías, pero su aplicación para identificar indicios de mala administración o corrupción significa un reto de altas miras para los gobiernos.

En la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco se retoma la importancia de reconocer el potencial de la aplicación de la tecnología para contribuir en el control a la corrupción, de forma que su aplicación se traduzca en valor público, en beneficio de los jaliscienses.

¹³² WEF (2020), "Exploring Blockchain Technology for Government Transparency: Blockchain-Based Public Procurement to Reduce Corruption". World Economic Forum, Ginebra, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Blockchain_Government_Transparency_Report.pdf.

¹³³ Cetina, Camilo. (2020, abril 15). "Tres preguntas sobre el uso de los datos para luchar contra la corrupción". Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1544>.

9. Implementación

9.1. Estrategias de implementación de la PEAJAL

La implementación de la PEAJAL se basa en los objetivos generales y específicos con los que se atenderán las prioridades nacionales establecidas en la PNA, como fue descrito en el apartado anterior, y se materializa por medio de prioridades locales definidas, respecto de las cuales se sugieren acciones anticorrupción específicas¹³⁴. Estas prioridades definidas, se clasifican de acuerdo con los plazos en los que podrían ser desarrolladas:

- a) El corto plazo es considerado como un periodo de tres años o menor.
- b) Las prioridades de mediano plazo, por su parte, podrían ser concretadas en un periodo de entre tres y seis años.
- c) Finalmente, dada su complejidad, las prioridades de largo plazo son aquellas para las que se considera que el periodo de implementación excederá los seis años.

Ello, sin menoscabo del análisis previo que realice la SESAJ respecto del impacto presupuestal de cada una de las acciones sugeridas.

Ahora bien, aunque es cierto que se especifican instituciones líderes de implementación de las prioridades, en atención a su naturaleza y a las decisiones tomadas colegiadamente -primero en el Taller de Inteligencia Colectiva y después con la aprobación de la PEAJAL-, la implementación de estas debe realizarse por parte de todos los entes públicos de Jalisco, tanto estatales como municipales, como lo establece el artículo 5 en su punto 2 de la LSAEJ¹³⁵, no solo por el Comité Coordinador del SEAJAL, que es la instancia rectora de este Sistema.

Derivado de lo anterior, no es posible un reparto simple entre los integrantes del Comité Coordinador y a su vez de estos con los entes públicos de las prioridades definidas y las acciones sugeridas para el ámbito estatal, ya que dos o más integrantes del Comité Coordinador lideran una sola acción e inciden sobre un mismo objetivo. De igual manera, puede suceder que otros entes públicos tanto del ámbito estatal como municipal e incluso nacional o federal puedan tener incidencia en ese objetivo o prioridad nacional. La misma situación ocurre con las acciones identificadas para el ámbito municipal (Anexo VII).

Figura 83

Vinculación entre los integrantes del Comité Coordinador para la implementación de las prioridades de política pública

	ASEJ	Contraloría	FECC	TJA	ITEI	CPS	CJ
ASEJ		15	7	7	11	13	11
Contraloría			10	9	14	19	12
FECC				7	6	7	8
TJA					9	10	9
ITEI						20	12
CPS							12
CJ							

Fuente: Elaboración propia

¹³⁴ Anexo V. Prioridades nacionales objetivos específicos acciones anticorrupción sugeridas.

¹³⁵ Artículo 5.2 de la LSAEJ: Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Estatal deberán ser implementadas por todos los entes públicos.

Para trazar una ruta de implementación factible y realista de la PEAJAL, no hay que perder de vista las 40 prioridades nacionales que agrupan a las 225 acciones anticorrupción sugeridas de ámbito estatal siguiendo al objetivo particular en el que confluyen y al objetivo general que corresponde a cada uno de los cuatro ejes estratégicos, como se muestra en la siguiente tabla, en la que se incorporan temas de gestión pública, entendidos como grandes campos de implementación en los que se pueden desarrollar las acciones anticorrupción:

Tabla 28
Objetivos y áreas de implementación de la PEAJAL

Prioridades nacionales PNA	Ejes estratégicos PEAJAL	Objetivo general	Objetivos específicos	Temas	Total de acciones sugeridas (anexo V)
11, 12, 13, 14, 25, 26, 35, 36, 39 y 40	Promover la integridad y ética pública	1. Promover la adopción y aplicación de valores cívicos, principios, políticas y programas de integridad en las instituciones públicas, privadas y los ciudadanos en su entorno privado	1.1 Fortalecer el servicio público mediante el desarrollo de políticas de recursos humanos, servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad, enfocados en la profesionalización y que estos funcionen bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética pública e integridad.	Profesionalización e integridad del servicio público	20
			1.2 Impulsar la adopción de valores prácticos y la formación cívica en la sociedad mediante la colaboración con el sistema de educación, que propicien la socialización y corresponsabilidad en materia de integridad para el control de la corrupción.	Educación cívica y ética Corresponsabilidad social	7
			1.3 Promover la adopción y aplicación de principios, políticas, programas de integridad y prácticas anticorrupción en el sector privado.	Corresponsabilidad e integridad empresarial Prácticas anticorrupción	12
		2. Mejorar los mecanismos de involucramiento, interacción, colaboración y vigilancia entre	2.1 Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el	Involucramiento y comunicación social Contraloría social	21

Prioridades nacionales PNA	Ejes estratégicos PEAJAL	Objetivo general	Objetivos específicos	Temas	Total de acciones sugeridas (anexo V)
15, 27, 28, 31, 32, 33, 34, 37, 38	Impulsar la participación pública	los entes públicos y distintos sectores de la sociedad que mitiguen áreas de riesgo que propician la corrupción	involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de Gobierno.	Participación ciudadana Rendición de cuentas Gobierno y Datos Abiertos	
			2.2 Impulsar la coordinación interinstitucional a través del desarrollo de esquemas e instrumentos que garanticen la participación ciudadana y el intercambio de experiencias en el control de la corrupción.	Coordinación interinstitucional Esquemas colaborativos con particulares	11
			2.3 Promover la coordinación y colaboración con el Poder Legislativo en materia de adecuaciones a la legislación y prácticas de parlamento abierto para el control de la corrupción.	Pesos y contrapesos entre Poderes públicos Mejora ordenamiento jurídico Parlamento Abierto	4
16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30	Disminuir la arbitrariedad en la gestión pública	3. Controlar los amplios márgenes de discrecionalidad en las decisiones de los funcionarios públicos derivadas de sus atribuciones legales y de los puntos de contacto con los particulares	3.1 Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, las prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, esquemas de competencia en las adquisiciones públicas, el control interno y la rendición de cuentas oportuna a escala estatal.	Auditoría gubernamental Control interno y fiscalización superior Adquisiciones y contrataciones públicas	56
			3.2 Promover la implementación de esquemas de mejora en la información, evaluación, acceso, realización y entrega de trámites, programas y servicios	Procesos institucionales Tecnologías y sistemas de información	27

Prioridades nacionales PNA	Ejes estratégicos PEAJAL	Objetivo general	Objetivos específicos	Temas	Total de acciones sugeridas (anexo V)
			públicos que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno	Gestión de riesgos Evaluación y mejora Trámites y servicios públicos Programas sociales	
1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, y 25	Combatir la impunidad	4 Mejorar las capacidades institucionales del gobierno para la mejora de los procesos de denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción	4.1 Fortalecer los mecanismos de presentación y seguimiento de denuncia, incluyendo la defensa legal y protección a denunciantes, víctimas, testigos y peritos que incentive y favorezca la confianza en los procesos de denuncia	Cultura de la denuncia Prevención, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas	20
			4.2 Promover el desarrollo de protocolos de sistema de inteligencia, la especialización de las capacidades procedimentales en materia penal, administrativa y electoral por hechos de corrupción y la autonomía de los mecanismos de coordinación de las autoridades que integran el sistema de procuración e impartición de justicia en materia de delitos de corrupción.	Inteligencia de datos Desarrollo de capacidades institucionales Autonomía institucional Procuración e impartición de justicia en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción	47

Fuente: Elaboración propia | **Nota:** Algunas acciones anticorrupción inciden en más de un objetivo

De esta manera, las prioridades y acciones anticorrupción sugeridas se implementarán por los entes públicos de Jalisco y se concentrarán en cuatro “Programas marco de implementación de la PEAJAL” (PMI), uno por cada objetivo general, bajo el liderazgo de los integrantes del Comité Coordinador.

Su ejecución será gradual y progresiva. En primer lugar, la gradualidad refiere a que el impacto esperado no será inmediato, sino que implica un proceso en el que deberán establecerse productos y metas específicas encaminados hacia la realización de actividades de acuerdo con los plazos sugeridos.

A su vez, la progresividad hace referencia a que las acciones contenidas en los programas de implementación puedan estar sujetas a ciclos de mejora continua, con base en los resultados que se obtengan de los sistemas de seguimiento y evaluación; en este sentido, una vez aprobados los programas de implementación se establecerá un periodo de revisión al cabo de 3 años para, en dado caso, realizar ajustes a las estrategias y líneas de acción establecidas.

9.2. Modelo de implementación de la PEAJAL

Bajo la lógica de la coordinación interinstitucional que prima en la PNA para su implementación (SESNA, 2020, página 193 y 2020, página 22), se desarrollará un “Modelo de implementación de la PEAJAL” que oriente a los entes públicos jaliscienses para conseguir esta implementación de manera gradual, en el marco de las temporalidades de las prioridades nacionales, y tomando en cuenta su diversidad, naturaleza y disparidad de capacidades institucionales.

En este modelo también se tomará en cuenta el liderazgo de quienes integran el Comité Coordinador que fue identificado y descrito anteriormente, así como el involucramiento de la sociedad civil y el sector empresarial. Todo esto redundará en los cuatro “Programas marco de implementación de la PEAJAL” que serán desarrollados tras la aprobación de la PEAJAL.

Para la elaboración del “Modelo de implementación de la PEAJAL” se considerarán, entre otros, el “Segundo Plan de Acción Nacional para el Gobierno Abierto de Australia, 2018-2020” (Australia Government 2018), el Plan de Implementación Anticorrupción del G20 2019-2021¹³⁶ (ACWG-G20, 2018)¹³⁷, el Plan de Acción Anticorrupción para Asia y el Pacífico (ADB/OECD 2000)¹³⁸ y los compromisos particulares en materia anticorrupción suscritos por las ciudades, regiones o estados subnacionales, bajo la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP Local)¹³⁹.

Igualmente se considerarán los modelos de implementación de la PNA y las Políticas Estatales Anticorrupción, siendo que a esta fecha se han aprobado y retroalimentado por la SESNA, la del Estado de México¹⁴⁰, Sinaloa¹⁴¹, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas¹⁴².

Por su parte, este modelo deberá reconocer que los entes públicos, individual o grupalmente, y los líderes de implementación del Comité Coordinador articularán un proceso de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas que permita identificar la demanda de propuestas y acciones que pudieran ser incluidas en los programas de implementación mediante mesas técnicas de trabajo y otros formatos colaborativos.

Los resultados de estos ejercicios colaborativos darán certeza a la implementación de la PEAJAL, y generan confianza a la sociedad, mediante su publicación en el portal web del SEAJAL.

¹³⁶ <https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/2015-16G20Anti-CorruptionImplementationPlan.pdf>

¹³⁷

[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB/RD\(2018\)10&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB/RD(2018)10&docLanguage=En)

¹³⁸ <https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/meetingsandconferences/35021642.pdf>

¹³⁹ Government Partnership (OGP) OGP Local, Commitments, <https://www.opengovpartnership.org/ogplocal/>

¹⁴⁰ Publicada en https://sesaemm.gob.mx/sites/sesaemm.gob.mx/files/files/PEA/Politica_Estatal_Anticorrupcion.pdf

¹⁴¹ Publicada en El Estado de Sinaloa, Órgano Oficial del Gobierno del Estado, el 17 de junio de 2020.

¹⁴² Publicada en <https://drive.google.com/file/d/1ziPo1DHQQofw8I7gosFVuELXzqWtCNk2/view>

9.3. Criterios y aprobación para modificaciones

Para dotar de la flexibilidad necesaria a la PEAJAL, pero que al mismo tiempo sea una ruta continua y firme, solo podrá ser modificada bajo los siguientes criterios:

- a) Los cambios serán por una situación extraordinaria o coyunturas que lo ameriten.
- b) Se llevarán a cabo los análisis de las causas por las que debe modificarse y de riesgos que genera la modificación para garantizar que los objetivos generales y específicos se alcancen.
- c) Estos análisis se harán del conocimiento de la Comisión Ejecutiva, previamente a someterlos a la aprobación del Comité Coordinador del SEAJAL.

10. Seguimiento y evaluación

El uso de evidencia cualitativa y cuantitativa en la toma de decisiones sobre la implementación de la PEAJAL requiere de la concepción de estrategias de medición y evaluación que mejore la pertinencia de las prioridades anticorrupción y los PMI.

En concordancia con lo establecido en el artículo 31 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, estos procesos son fundamentales, por lo que la Comisión Ejecutiva de la SESAJ propondrá el Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC)¹⁴³ en Jalisco, a partir de los modelos vigentes de evaluación nacional y estatal, estableciendo la metodología para el seguimiento y valoración integral del fenómeno de la corrupción y de los factores asociados a este; de las estrategias y prioridades anticorrupción; así como de la generación de informes de las evaluaciones que someta a consideración el titular de la SESAJ.

172

Con el apoyo de la SESAJ, la operatividad de la estrategia estatal de seguimiento y evaluación a cargo del Comité Coordinador del SEAJAL considera la emisión, por este, de “Lineamientos Generales para el Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas Anticorrupción del Estado”, con el objetivo de valorar la efectividad de la PEAJAL y de las políticas públicas derivadas de la misma.

Dentro del MOSEC jalisciense se tienen en cuenta las siguientes premisas:

- Que el modelo considere el uso de tecnologías de la información para desarrollar esquemas de interoperabilidad que permitan el intercambio de datos entre dos o más sistemas de información en materia anticorrupción (e.g. MOSEC nacional y la Plataforma MIDE Jalisco).
- Que permita contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.
- Que promueva la sinergia y complementariedad con los modelos de evaluación nacional y estatal.
- Que los actores e instituciones involucradas inviertan tiempo en formar a los funcionarios públicos y sociedad sobre el modelo de seguimiento y evaluación de la corrupción.
- Que detone en compromisos de mejora asumidos por las instituciones a partir de las recomendaciones que se desprendan de las evaluaciones.
- Que genere espacios de interacción y colaboración entre gobierno y sociedad para el análisis y toma de decisiones en la definición de prioridades.
- Que mejore la gestión a través de la generación de aprendizajes sobre la efectividad de las políticas y programas¹⁴⁴.

El MOSEC en Jalisco se caracterizará por la flexibilidad en la relación entre el financiamiento y resultados esperados debido a los acontecimientos económicos y sanitarios de 2020. Asimismo,

¹⁴³ Con base en lo establecido en la PNA, este modelo “se concibe como un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores”.

¹⁴⁴ La evaluación de la PEAJAL se realizará cada cinco años con el objetivo de valorar la pertinencia de información contenida que permita el análisis objetivo de los desafíos de la PEAJAL, considerando las coyunturas económicas, políticas y sociales en Jalisco.

permitirá la medición, evaluación y mejora de las estrategias y acciones anticorrupción para adecuar o fortalecer el diseño y resultados de los programas de implementación que se deriven de la PEAJAL.

Derivado de lo anterior, el MOSEC permitirá el desarrollo de un “Sistema de seguimiento y evaluación” con mecanismos de recopilación de datos, de procesamiento para visualizarse en la forma de indicadores, de validación sobre la confiabilidad de los mismos y de salida para la generación de información socialmente útil, a través de la instalación de, al menos, tres instrumentos.

Indicadores sobre la corrupción

Herramienta de seguimiento de las causas asociadas al fenómeno de la corrupción de la PEAJAL que genera información cuantitativa respecto del avance o resultado en indicadores de gestión, resultados o impacto.

Evaluación de programas

Se refiere al conjunto de actividades encaminadas a la valoración de la pertinencia y efectividad de los programas de implementación a cargo de las y los líderes de implementación identificados en la PEAJAL y/u otros entes públicos y/o en colaboración con instituciones privadas para determinar compromisos y metas que articulen y focalicen los esfuerzos anticorrupción, cuyo alcance prevea las tres etapas de política pública: diseño¹⁴⁵, seguimiento¹⁴⁶ y evaluación¹⁴⁷ de los programas de implementación.

Balance sobre el combate y control de la corrupción

Presenta la situación actual de la corrupción en Jalisco conforme a la valoración objetiva del fenómeno considerando los avances y retrocesos en los principales indicadores y programas derivados de la PEAJAL.

174

El empleo sistemático de información socialmente útil sobre el desempeño en los tres órdenes de Gobierno generará la mejora en los mecanismos de priorización de acciones, de selectividad de indicadores, y el aumento en la presión por obtener mejores resultados en el combate y control de la corrupción.

La construcción de indicadores de desempeño constituye un proceso gradual que requerirá años; sin embargo, uno de los pasos iniciales es la creación de la estructura básica de un conjunto de indicadores útiles y diseñados para valorar los principales factores asociados a la corrupción.

A continuación se presentan los componentes básicos de la ficha del indicador aprobados en la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva, celebrada el 2 de junio de 2020, para la estructura del conjunto de indicadores:

¹⁴⁵ Se busca dialogar, generar evidencia y consenso sobre los problemas y las soluciones para la corrupción en Jalisco.

¹⁴⁶ Acciones ejecutadas con responsables y recursos específicos alineados a los planes previamente establecidos. Es necesario contar con pautas y mecanismos que incluyan buenas prácticas existentes y aportaciones de los distintos sectores de la sociedad.

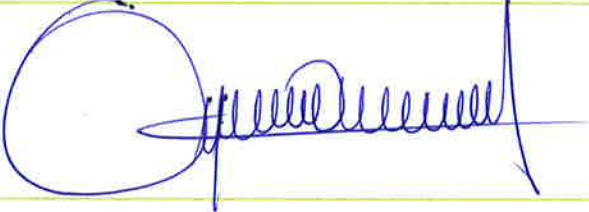
¹⁴⁷ Conforme a la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios: Es el conjunto de actividades estratégicas y de investigación encaminadas a valorar el avance y evolución del fenómeno de la corrupción a nivel de objetivos de planes, políticas y programas públicos por implementar, en curso o concluidos que operan las dependencias que integran el Estado y los Municipios.

**Componentes
básicos de la Ficha
del indicador**

1. **Objetivos:** Alineación con Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo (PEGD), Política Nacional Anticorrupción, Política Estatal Anticorrupción de Jalisco y otros instrumentos de planeación estratégica vigentes.
2. **Datos descriptivos:** Nombre del indicador; tipo de indicador; fase anticorrupción; descripción del indicador; método de cálculo; meta; dimensión del indicador; cobertura; unidad de medida; fuente de información.
3. **Parametrización del indicador:** Frecuencia de medición; tipo de acumulación; calendarización; semáforo.
4. **Resultados de desempeño**

Aprobación

Esta Política Estatal Anticorrupción de Jalisco fue aprobada por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco en su Cuarta Sesión Ordinaria, celebrada el 26 de octubre de 2020.

Titular	Firma
Lucía Almaraz Cazarez Presidenta del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco	
Jorge Alejandro Ortiz Ramírez Auditor Superior del Estado de Jalisco	
Gerardo Ignacio de la Cruz Tovar Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción	
María Teresa Brito Serrano Contralora del Estado de Jalisco	
Ricardo Suro Esteves Consejero Presidente del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Jalisco	
Cynthia Patricia Cantero Pacheco Presidenta del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI)	
José Ramón Jiménez Gutiérrez Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco	
Haimé Figueroa Neri Secretaria Técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco	

Bibliografía y fuentes de información

Autores y documentos institucionales

Acosta Arévalo, J. O. (2012). Municipios Creativos e innovadores: Desafíos de las ciudades iberoamericanas del siglo XXI (pág. 275). Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal.

Aguilar, L. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2020) Gestión del Conocimiento y Gobierno Contemporáneo <https://www.amazon.com.mx/Gesti%C3%B3n-del-Conocimiento-Gobierno-Contempor%C3%A1neo-ebook/dp/B08C3SQ4XC>

177

Alto Comisionado Naciones Unidas Derechos Humanos. ACNUDH. (2020). Corrupción y Derechos Humanos. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/CorruptionAndHR/Pages/CorruptionAndHRIndex.aspx>

Anti-Corruption Working Group (ACWG)-G20 (2015) 2015-16 G20 Anti-Corruption Implementation Plan, <https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/2015-16G20Anti-CorruptionImplementationPlan.pdf>

Aragón Rivera, Á. (2014). Educar para la democracia. Primera edición.

Arellano G. y Hernández J.F. (2016) Corrupción y denuncia. La Denuncia como instrumento social: Sus retos. p.18, PDF. Auditoría Superior de la Federación. Recuperado el 10 de julio de 2020: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Libro_Corrupcion_y_Denuncia_sin_marcas_de_corte.pdf

Arellano-Gault. D., Hernández. F., y Lepore. Walter (2015). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las Agencias Anticorrupción: El caso de la oficina anticorrupción de Argentina. Reforma y Democracia. 61(1), 77 – 106 <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/061-febrero-2015/Arellano.pdf>

Arellano Gault, David.

- (2013). ¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano. Andamios, 10(21), 13-37.
- (2014). Límites y potencialidades de los instrumentos anticorrupción: la corrupción como producto organizacional, ponencia.
- (2016). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. Contaduría y Administración, 62(3), 810 - 826 <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/975/907>
- (2017). Corrupción como proceso organizacional: Comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. Contaduría y administración, 62(3), 810-826.

Auditoría Superior del Estado de Jalisco, ASEJ.

- (2018). Evaluación sobre la aplicación de la legislación compras gubernamentales, www.asej.gob.mx. Obtenido de: https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/Estudio_Compras_5.pdf
- (2019a) Estudio acerca del gasto público municipal en Jalisco 2012- 2016. México: ASEJ. www.asej.gob.mx. Obtenido de:

https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/ESTUDIO%20GASTO%20P%C3%9ABLICO%20MUNICIPAL%202012-2016_0.pdf

- (2019b) Informe de Evaluación de Desempeño de las Entidades Fiscalizables del Estado de Jalisco 2018. [www.asej.gob.mx](https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/Informe%20sobre%20el%20Desempen%CC%83o%20de%20las%20entidades%20fiscalizables%202018_0.pdf). Obtenido de: https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/Informe%20sobre%20el%20Desempen%CC%83o%20de%20las%20entidades%20fiscalizables%202018_0.pdf

Australia Government (2018) *Australia's Open Government Second National Action Plan 2018-2020*, <https://ogpau.pmc.gov.au/national-action-plans/australias-second-open-government-national-action-plan-2018-20>

178

Báez Urbina, F. (2012) Lo colectivo, lo técnico y lo político: Algunos apuntes sobre la necesidad de la deliberación en la construcción de lo público, en Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, 11, núm. 32, 2012, p. 15-32. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v11n32/art02.pdf>

Bejero, A. (2013) El comportamiento organizacional en el gobierno. El caso de las empresas públicas. Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, No. 14 mayo-agosto 2013. FCPyS, UNAM. pp. 1- 11 <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP>

Berkovich, I. (2016). *The Corrupted Industry and the "Wagon-Wheel Effect": A Cross-Country Exploration of the Effect of Government Corruption on Public Service Effectiveness*. *Administration & Society*, 48(5), 559–579. <https://doi.org/10.1177/0095399715607287>

Bolívar, A. (2005). El lugar de la ética profesional en la formación universitaria. Revista mexicana de investigación educativa, 10(24), 93-123.

Brassiolo, P. y Estrada, R. (2019). Integridad en las políticas públicas: Claves para prevenir la corrupción. Corporación Andina de Fomento; PDF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503>

CAF (2019). Integridad en las políticas públicas: claves para prevenir la corrupción. Banco de Desarrollo de América Latina, Bogotá, ISBN: 978-980-422-151-4, https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1503/RED%202019_Resumen_ejecutivo.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Campos D., N.A. (2020). Coordinación interorganizacional en los Sistemas Estatales Anticorrupción (tesis de maestría). Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. Recuperado de: <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/4265>

Cejudo, G.M. y Michel, C.L. (2017). Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences* 50, 745–767. Recuperado de: <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>

Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, CEED, Universidad de Guadalajara. (1999). Jalisco a Futuro. Construyendo el porvenir 1999-2025. Guadalajara, Jalisco, México: Editorial Pandora, S.A. de C.V. Recuperado el 25 de julio de 2020

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (2015). Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana. Recuperado de https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/informe-en-materia-de-justicia-cotidiana/

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (noviembre, 2019). Propuesta metodológica para el análisis transversal de los macroprocesos y procesos del sistema de responsabilidades de servidores públicos relacionados con el combate a la corrupción, en etapas de: prevención, investigación y sanción de actos de corrupción del SNA. Informe final, Centro de Investigación y Docencia Económicas, AC, División de Administración Pública, Ciudad de México.

- Cetina C.** (2019) Avances y desafíos de la analítica de datos en el combate a la corrupción. Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco. Jornadas contra la corrupción 2019. Recuperado el 23 de septiembre, 2020 de: <https://www.youtube.com/watch?v=nsfQbpTAKJU&t=2783s>
- Cetina, C.** (2020, abril 15). Tres preguntas sobre el uso de los datos para luchar contra la corrupción. Caracas, CAF. Recuperado de: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1544>.
- Conde, S. L.** (2016). Formación ciudadana en México. Instituto Nacional Electoral.
- Congreso del Estado de Jalisco.** (2019a). (24 de octubre de 2019). Código de Ética del Congreso del Estado de Jalisco. Guadalajara, Jalisco, México: Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Recuperado el 23 de julio de 2020, de <https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/oic/sites/default/files/10-24-19-iv.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH** (2017). Los Derechos Humanos y la Corrupción en México. Síntesis Ejecutiva 2017. Recuperado de: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_035.pdf#:~:text=Hay%20varias%20formas%20en%20que%20la%20corrupci%C3%B3n%20puede,justicia%20o%2C%20en%20general%2C%20a%20los%20servicios%20p%C3%BAblicos.
- Consejo Asesor Jalisco a Futuro.** (1999). Construyamos un sólido futuro M.A.P.A.S. (I. L. Valdés, Ed.) Guadalajara, Jalisco, México: Editorial Ágata. Recuperado el 25 de julio de 2020
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL.** (2018). Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y en el MEC del MCS-ENIGH 2016 Y 2018. Disponible en línea: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-y-genero-en-Mexico-2008-2018.aspx> y Anexo [Pobreza 2008 2018 Jalisco.xlsx](#)
- Corral Quintana, S.** (2000) Una metodología integrada de exploración y comprensión de los procesos de elaboración de políticas públicas. Tesis doctoral, Departamento de Economía de las Instituciones, Estadística Económica y Econometría de la Universidad de La Laguna. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=805>
- De Andrea Sánchez, Francisco José.** (2018). La selección de candidatos políticos y plataformas electorales (Primera edición, Vol. 1). Universidad Nacional Autónoma de México; PDF. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4859-la-seleccion-de-candidatos-politicos-y-las-plataformas-electorales-una-guia-para-entender-las-elecciones-presidenciales-de-eua-en-2016-y-de-mexico-en-2018>
- Echebarría, K., Longo, F., Iacoviello, M., Zuvanic, L., Rodríguez-Gustá, A. L., Iturburu, M., y de la Cruz Orozco, I.** (2006). Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. *Inter-American Development Bank*.
- Ferreiro A.** (1996) La denuncia como factor de eficacia en el control de la corrupción. *Revista Ciencia Política*, 18 (1-2), 105-114. Recuperado el 2 de julio, 2020 de: <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/6998>
- Fócil Ortega, M. A.** (2003). El Servicio Profesional de Carrera en México: Las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público.
- García J. Fundación Acción Pro Derechos Humanos.** Relación entre corrupción y derechos humanos. Recuperado de: <https://www.derechoshumanos.net/corrupcion/1-corrupcion.htm#:~:text=El%20fen%C3%B3meno%20de%20la%20corrupci%C3%B3n%20%28ya%20sea%20en,por%20el%20inter%C3%A1s%20privado%20de%20quienes%20se%20corrompen>.
- García Villareal, J.** (2018) Profesionalización para el combate a la corrupción: anclando la integridad en la gestión de recursos humanos. Presentación en el 7o. Seminario Internacional “Los retos de las

políticas anticorrupción: de la captura al universalismo”, Red por la Rendición de Cuentas, 1 de octubre, Ciudad de México.

Gascó H., M. (2020). Los pilares del Gobierno Abierto (2): colaboración y participación. [Diapositiva de PowerPoint]. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Gascó H., M. (2014). Qué es el Gobierno Abierto (y qué no lo es). En Guía práctica para abrir gobiernos, manual de "*Open Government*" para gobernantes y ciudadanos (9-22). Colombia: Goberna América Latina.

Gobierno del Estado de Jalisco

- (2019a). Código de Ética y Reglas de Integridad para los Servidores Públicos de la Administración Pública del Estado de Jalisco. Guadalajara, Jalisco, México: Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Recuperado el 23 de julio de 2020, de <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/04-12-19-viii.pdf>
- (2019b). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024 * Visión 2030. Gobierno del Estado de Jalisco; PDF. <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2019-11/PEGyDv2.pdf>

Hidalgo Tuñón, A., Rojas Paredes, R. A., Fregoso Peralta, G., Castelán Rueda, R., Arechavala, R., Marúm Espinoza, E., Moreno Castañeda, M., Lara Vélez, J. V. M., Quintero Hernández, L. H., y Hernández González, E. (2016). La Universidad de Guadalajara ante los retos del siglo XXI. Análisis y propuestas críticas para su renovación. (Primera edición).

Holmes, L. (2018). ¿Qué es la corrupción? (1a ed.). Grano de sal.

Hossain, N. y Nyamu, C. (2010), *Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections, (Primes in gender and democratic governance #5)*. New York: UNIFEM-UNDP

Huaita A., M. (2019), Género, Corrupción y Administración de Justicia en el Perú: Impacto diferenciado en el acceso a la justicia en delitos de violencia sexual contra la mujer, documento de trabajo disponible en <https://cdn01.pucp.edu.pe/idehpucp/wp-content/uploads/2019/06/06162423/ned-articulo-corto-24052019-1.pdf> (Consultado el 12/agosto/20)

Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco, IIEG. (2019). Principales resultados para Jalisco 2019, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 28 de mayo de 2020. Obtenido de: <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2020/05/ENCIG2019.pdf>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (2019). Métrica de Gobierno Abierto. México. Recuperado de: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765

Johnson, J. E. (2018), *The Gender of Informal Politics. Russia, Iceland and Twenty-First Century Male Dominance*, Suiza: Palgrave Macmillan, p.186

Koch, Andersen, *Why Corruption Matters in Human Rights, Journal of Human Rights Practice*, Volume 10, Issue 1, February 2018, Pages 179-190, <https://doi.org/10.1093/jhuman/huy004>

Laguna, M. I. D. (2005). ¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. Revista Servicio Profesional de Carrera, 3, 21.

Longo, F. (2001). Modernizar la Gestión Pública de las Personas: Los desafíos de la flexibilidad. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 19.

Luna García, A. y Unceta Satrustegi, A. (2017) De la Innovación Social a la Innovación Pública: un marco para la reflexión en la reforma de las políticas públicas, en Revista Española del Tercer Sector, núm.

36, cuatrimestre II, pp. 123-138.

https://www.accioncontraelhambre.org/sites/default/files/documents/revista_rets_n36.pdf

Mariñez, F., coord. (2017) “La innovación pública como base de la gobernanza colaborativa en las políticas públicas” en Políticas públicas y participación colaborativa. El Colegio de Jalisco, pp. 63-86.

Martínez D, Abril J, Rodríguez E. y Reyes Laia. (2020) Revista Actualidad Jurídica No. 53, La protección del *whistleblower* tras la directiva (UE) 2019/1937. Análisis del nuevo marco jurídico desde la perspectiva del derecho laboral, público, penal y de protección de datos. Recuperado el 21 de septiembre, 2020 de: <https://www.uria.com/es/revista/59>

Martínez Martín, M., Buxarrais Estrada, M. R., y Esteban Bara, F. (2002). La universidad como espacio de aprendizaje ético. Revista Iberoamericana de Educación (OEI), 2002, núm. 29, p. 17-43.

Martínez Puón, R.

- (2003). ¿Servicio profesional de carrera para qué?: Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México.
- (2006). Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación. Gestión y política pública, 15(2), 457-483.

Merino, M.

- (2013). La captura de los puestos públicos. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 58(219), 135-156.
- (2018). Opacidad y corrupción: Las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción. Cuadernos de Transparencia, 26.

Merino, Mauricio (2013) Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. CIDE

Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, y Transparencia Mexicana. (2019). *Informe 2019 Integridad corporativa 500*, https://ic500.cdn.prismic.io/ic500/0da0b5d3-0f8a-402d-adcf-fd802faf4537_IC500-2019.pdf;

México Evalúa. (2019) Hallazgos 2019. Recuperado el 22 de junio, 2020 de: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2018-3.pdf>

Molina, G. (2002) Modelo de formación de políticas y programas sociales. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”. <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MIA/MIA-04/BLOQUE-ACADEMICO/Semana-1/lecturas/obligatorias/1.pdf>

Montero, J. R., Zmerli, S. y Newton, K. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción. Revista española de investigaciones sociológicas, núm. 122, pp. 11-54, http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_122_011238570387245.pdf

Ni, X. and Su (Su Su), X. (2019), *Institutional Anticorruption in China: Effectiveness on Bribery Incidence*. *Public Admin Rev.* doi:10.1111/puar.13007

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México (2016) Prevención de la Corrupción para la Construcción de Ciudadanía “Programa marco para la implementación de estrategias de prevención de la corrupción con población infantil”,

<http://comisioncontralores.gob.mx/Documentos/Manual%20Prevencion%20de%20la%20Corrupcion.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (2005). Acción Mundial Contra la Corrupción. Los Documentos de Mérida. Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_merida_s.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE.

- (2011). Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- (2019). Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019. De gobiernos reactivos a Estados Proactivos.
- ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific (2000) Anti-Corruption Action Plan for Asia and the Pacific <https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/anti-corruption-initiative-asia-pacific-actionplan.pdf>

OECD (2018), *Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264291867-en>.

OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>.

Oszlak, O. (2002). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. CLAD (versión preliminar).

Pardo, M. del C. (2005). El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, 8.

Peters, Anne (September 2015) *Corruption and Human Rights, Working Paper 20, Basel Institute of Governance*, pp. 7-32

Peters A. (2018) Impacto de la corrupción en los derechos humanos. Recuperado de: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5096-impacto-de-la-corrupcion-en-los-derechos-humanos>

Pianezzi, D., y Grossi, G. (2018). *Corruption in migration management: a network perspective. International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/0020852317753528>

Poder Judicial del Estado de Jalisco. (2019). Plan General del Poder Judicial del estado de Jalisco (Plan de Desarrollo Institucional). Guadalajara, Jalisco: Versión aprobada por el pleno del Supremo Tribunal de Justicia y por el pleno del Consejo de la Judicatura. Recuperado el 24 de julio de 2020, de https://stjjalisco.gob.mx/files/home/Plan_Institucional_Poder_Judicial.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014), *Gender and corruption in Latin America: Is there a link? (working document)*, Panamá: PNUD

Red para la Rendición de Cuentas, CIDE. (2018). Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública. N/D; PDF. Recuperado de <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-Versio%CC%81n-Ejecutiva-180618.pdf>

Ríos Figueroa, J. (2019). El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación. Mexicanos contra la corrupción y la impunidad.

Rivera, Á. A. (2014). Educar para la democracia. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.

Rodríguez Zepeda, J. (2011, noviembre). La impunidad y la fractura de lo público. *DFensor Revista de Derechos Humanos*, 11(11), 6. Recuperado de PDF.

Rogers, P. (2014). La teoría del cambio. Síntesis metodológicas. Sinopsis de la evaluación de impacto núm. 2. Centro de Investigaciones Innocenti. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%202%20Theory%20of%20Change_ES.pdf

Sancho, D. (2017). El diseño institucional de los sistemas de contratación pública como factor de lucha contra la corrupción. *Reforma y Democracia*, 069(1), 75 -98. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/069-octubre-2017/Sancho.pdf>

Sanginés, M., y Strazza, L. (2016). Profesionalización de la función pública en los estados de México.

Schneider, C. (2007). La participación ciudadana en los gobiernos locales: Contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales-UPF-. <https://doi.org/978-84-691-4457-2>

Secretaría de Educación Pública. Plan y programas de estudios para la educación básica. Acceso Julio, 10, 2020. Recuperado de: <https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/>

Secretaría de la Función Pública (SFP). (2018). Política Nacional Anticorrupción.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, SESNA.

- (2018). Propuesta de Política Nacional Anticorrupción. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesna/articulos/propuesta-de-politica-nacional-anticorrupcion-185184?idiom=es>
- (2020). Política Nacional Anticorrupción. Disponible en línea: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>
- (2020 a) Guía de diseño de políticas estatales anticorrupción <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Gu%C3%ADa-dise%C3%B1o-PEA.pdf>

Serrano, S., Analizan solicitar investigación a empresas favoritas, 28 de abril de 2020, www.ntrguadalajara.com. Obtenido de: https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=147665

Sistema Nacional de Fiscalización (2019), Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. <http://www.orfis.gob.mx/BibliotecaVirtual/archivos/29072019055534.pdf>

Stensöta, H. y Wängnerud, L. (2018), *Gender and Corruption. Historical Roots and New Avenues for Research*, Suiza: Palgrave Macmillan.

SUNDSTRÖM, A. (2016), *Violence and the costs of honesty: rethinking bureaucrats' choices to take bribes.* *Public Admin*, 94: 593-608. doi:10.1111/padm.12242

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito “Facultades Discrecionales de la Administración. Los Administrados Tienen Interés Jurídico Para Impugnar Su Ejercicio Cuando Afecten Sus Derechos”. Tesis: IV.3o.A.26 A (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 2, p. 1331, Reg. Digital 2002304.

Thoening, J.C. (1997) Política pública y acción pública, en *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1997, pp. 19-37. http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/11713/1/DOCT2064257_ARTICULO_2-VOLVINUM1.PDF

- Tovar, L. A. R., Flores, M. T., Vilchis, F. L., Chávez, A., y Espejel, J. A. C.** (2013). Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México. *Estudios Gerenciales*, 29(129), 428-438.
- Ugalde, V.** (2018). La línea 12 en la mira de la sociología de las élites delincuentes. *Gestión y política pública*, edición temática 2018, 281 - 306
<http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/view/461/117>
- United Nations Development Programme** (2012), *Seeing Beyond the State: Grassroots Women's Perspectives on Corruption and Anti-Corruption*, USA: ONU, p. 4.
- Vázquez, D.**
- (2017). Derechos Humanos y la Corrupción en México: Análisis de las tendencias federativas entre el 2000 y el 2014, México: Comisión Nacional de Derechos Humanos
 - (2019). El impacto de la impunidad en los derechos económicos y sociales. Recuperado el 12 de julio de 2020 de:
<http://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/125/contenido/1570551204T12.pdf>
- Vilata, C.** (2018) La victimización de las empresas en México: Conceptos, teorías y mediciones. *Gestión y política pública*, XXVII (2). 501 – 504
<http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/view/474/122>
- Villaveces, J.** (2009) Acción colectiva y el proceso de la política pública, en *Ópera* no. 9, pp. 7-22.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/685>
- WEF** (2017), Partnering Against Corruption Initiative – Infrastructure and Urban Development Building Foundations for Trust and Integrity. World Economic Forum, Ginebra,
http://www3.weforum.org/docs/WEF_PACI_IU_Report_2017.pdf
- WEF** (2020), Exploring Blockchain Technology for Government Transparency: Blockchain-Based Public Procurement to Reduce Corruption. World Economic Forum, Ginebra,
http://www3.weforum.org/docs/WEF_Blockchain_Government_Transparency_Report.pdf.
- Xuhong Su, Xing Ni;** *Citizens on Patrol: Understanding Public Whistleblowing against Government Corruption, Journal of Public Administration Research and Theory*, Volumen 28, Número 3, 15 Junio 2018, pp. 406–422, <https://doi.org/10.1093/jopart/muy011>
- Zorrilla, M.** (1998). Los valores del sistema educativo mexicano en los programas de estudio. *Sinéctica*, 13.
- Zurbriggen, C. y González, M** (2014) Innovación y cocreación: nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública* | Volumen III, Número 2 | Julio-diciembre 2014, pp. 329-361.
- Zuvaric, L., y Iacoviello, M.** (2010). *Revista de Servicio Civil*. semestral, Número 27.

Índices y bases de datos

- Censo Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE) 2016. INEGI. Recuperado el 25 de junio, 2020 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2016/>
- Censo Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE) 2017. INEGI. Recuperado el 25 de junio, 2020 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/>
- Censo Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE) 2018. INEGI. Recuperado el 25 de junio, 2020 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2018/>
- Censo Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE) 2019. INEGI. Recuperado el 25 de junio, 2020 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2019/>
- Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMD) 2017. INEGI. Recuperado el 6 de Julio, 2020 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/>
- Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMD) 2019. INEGI. Recuperado el 6 de julio, 2020 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>
- Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2016. INEGI. Recuperado el 28 de junio de 2020: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2016/>
- Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2017. INEGI. Recuperado el 28 de junio de 2020: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2017/>
- Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2018. INEGI. Recuperado el 28 de junio de 2020: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2018/>
- Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2019. INEGI. Recuperado el 28 de junio de 2020: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2019/>
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. INEGI. Recuperado el 6 de Julio, 2020 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. INEGI. Recuperado el 6 de julio, 2020 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>
- Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE). INEGI. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>
- Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) 2018. INEGI. Disponible en línea: <https://www.inegi.org.mx/programas/enve/2018/>
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, (24 de septiembre de 2019). INEGI. Obtenido de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_jal.pdf
- Rule of Law* 2019. *Sustainable Governance Indicators*. https://www.sgi-network.org/2019/Democracy/Quality_of_Democracy/Rule_of_Law
- Corruption Perceptions Index* 2018. Transparencia Internacional. <https://www.transparency.org/en/cpi/2018/results>
- Índice de Percepción de la Corrupción 2019. Transparencia Internacional. <https://www.transparency.org/es/cpi/2019/results/mex>

Índice de Estado de Derecho 2018. *World Justice Project*. Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-mexico-states-rule-law-index-2018>

Índice de Estado de Derecho 2019. Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2019>

Indicador de Gobierno efectivo e integridad pública. (2020). Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE). En línea:
<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/797?dependencia=2&format=&sortBusqueda=1&max=10&offset=0&vista=1&subsistema=1&accionRegreso=busqueda>
(Recuperado del mismo sitio en julio de 2020)

Normatividad

- Código Penal Federal. (1931). Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 1 de julio de 2020. Disponible en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm>
- Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco. (1982). Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Decreto Número 10985. Última reforma aprobada el 9 de mayo de 2020 sec. V. Decreto número 27882/LXII/20. Disponible para su descarga en: <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Codigos>
- Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. (2005). Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Recuperado el 12 de Julio, 2020: <https://undocs.org/es/E/CN.4/2005/102/Add.1>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada DOF-08-05-2020. Disponible en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- Constitución Política del Estado de Jalisco. (1994). Decreto No. 15424. Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Última reforma aprobada el 1 de julio de 2020, sec. Bis. Decreto número 27917/LII/20. Disponible para su descarga en: <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion>
- Convención americana sobre derechos humanos (Pacto de San José). (1969). Organización de los Estados Americanos, OEA. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. (2004). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). Disponible en línea: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- Convención Interamericana contra la Corrupción. (1996). Organización de los Estados Americanos, OEA. Disponible en línea: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. (1997). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. Disponible en línea: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf
- Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. (2018). Aprobado en Sesión Extraordinaria del Órgano de Gobierno el 24 de abril de 2018. Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 17 de mayo de 2018. No. 38. Disponible para su descarga en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-17-de-mayo-de-2018-1>
- Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2019). Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. Disponible en línea: <https://www.sesna.gob.mx/2019/08/14/estatuto-organico-de-la-secretaria-ejecutiva-del-sistema-nacional-anticorrupcion/>
- Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. (2019). Periódico Oficial El Estado de Jalisco. 19 de noviembre de 2019. Número 24. Sección IV. Disponible en línea: https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_de_archivos_del_estado_de_jalisco_y_sus_municipios.pdf

- Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios. (2016). Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Última Reforma: 11 de mayo de 2019 sec. II. Disponible para su descarga en:
<https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios. (2017). Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Última reforma: 26 de octubre de 2017 sec. V. Decreto número 26495LXI/17. Disponible para su descarga en:
<https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (2016). Diario Oficial de la Federación, México: DOF 18-07-2016. Disponible en línea:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco. (1999). Periódico Oficial El Estado de Jalisco, última reforma: 13 de junio de 2020. Decreto Número 27881/LXII/. Disponible para su descarga en:
<https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco. (2017). Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Última reforma: 1 de julio de 2020. sec. bis. Edición Especial. Decreto 27922/LXII/20. Disponible para su descarga en:
<https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. (2013). Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Última reforma: 24 de abril de 2020. sec. Ter. Decreto 27902/LXII/20. Disponible para su descarga en:
<https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal. (2000). Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Última Reforma: 24 de abril de 2020. Decreto 27902/LXII/20. Disponible para su descarga en:
<https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. (2017). Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Última Reforma: 25 de enero de 2018. sec. IX. Decreto 26724/LXI/17. Disponible para su descarga en:
<https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- Ley General de Archivos. (2018). Diario Oficial de la Federación, México. Nueva Ley DOF 15-06-2018. Disponible en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. (2016). Diario Oficial de la Federación, México. Última Reforma DOF 13-04-2020. Disponible en línea:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2016. Diario Oficial de la Federación, México. Última Reforma DOF 27-01-2017. Disponible en línea:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (2016). Diario Oficial de la Federación, México. Nueva Ley DOF 18-07-2016. Disponible en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Jalisco. (2018). Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Última Reforma: 1 de julio de 2020 sec. bis. Edición Especial. Decreto 27922/LXVII/20. Disponible para su descarga en:
<https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. (2018). Diario Oficial de la Federación, México. Última Reforma DOF 13-04-2020. Disponible en línea:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR_130420.pdf

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. (2018). Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Última Reforma: 24 de abril de 2020 sec. Ter. Decreto 27902/LXII/20. Disponible para su descarga en: <https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco. (2017). Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Última Reforma: 24 de abril de 2020 sec. Ter. Decreto 27902/LXVII/20. Disponible para su descarga en: <https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (2016). Diario Oficial de la Federación, México. Nueva Ley DOF 18-07-2016. Disponible en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>



Recomendación del consejo de la OCDE sobre integridad pública, una estrategia contra la corrupción. (2017). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. Disponible en línea en español: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf> y en su versión original en inglés: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>

Notas periodísticas

Carapia, F.

- (2018a) Compra Limón sin licitar, 27 de junio de 2018, Pág. 1, Mural.
- (2018b) Dirige Compra Tlaquepaque, 28 de junio de 2018, Pág. 1, Mural.
- (2018c) Dan Obras Tlaquepaque por Dedazo, 29 de junio de 2018, Pág. 1, Mural.

190

Congreso del Estado de Jalisco. (2019b). Realizan encuentro sobre transparencia legislativa y Parlamento Abierto. (2 de diciembre de 2019). Acceso 10 de julio de 2020. Recuperado de: <https://www.congresoal.gob.mx/?q=boletines/realizan-encuentro-sobre-transparencia-legislativa-y-parlamento-abierto>

El Informador.

- (2018). Demandan 11 empresas a Salud por deudas, 11 de septiembre de 2018, www.informador.mx, Obtenido de: <https://www.informador.mx/Demandan-11-empresas-a-Salud-por-deudas--l201809110001.html>
- (2019) Por corrupción, 35 bajo proceso penal en Jalisco. 16 de diciembre de 2019, www.informador.mx. Obtenido de: <https://www.informador.mx/Por-corrupcion-35-bajo-proceso-penal-en-Jalisco-l201912160002.html>

Líder Informativo. Irregularidades en Entrega-Recepción dificultan conocer la deuda real con proveedores del Gobierno de Jalisco, señala Contraloría Estatal. 01 de marzo de 2019, www.lider919.com, Obtenido de: <https://lider919.com/irregularidades-en-entrega-recepcion-dificultan-conocer-la-deuda-real-con-proveedores-del-gobierno-de-jalisco-senala-contraloria-estatal/>

Romo, P. En simplificación administrativa, proyectan a Jalisco tercero del país, (14 de octubre de 2019) www.eleconomista.com.mx, Obtenido de: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/En-simplificacion-administrativa-proyectan-a-Jalisco-tercero-del-pais-20191014-0142.html>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (2020), Análisis de contenido de piezas periodísticas publicadas en medios impresos, electrónicos y digitales sobre temas relacionados con la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción, y el control y fiscalización de recursos públicos en Jalisco. Disponible para consulta en https://ses1805182e5-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/denis_rodriguez_sesaj_org/Eb8hlgoK8rZlo6gxWY-VnEEB0ROHqvsIj-eDgtKPWpyf0w?e=uzeg19

Sitios de Internet

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

- (2019). Mecanismos de participación ciudadana. Acceso Julio, 10, 2020, Recuperado de: <http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/activa-mecanismo/>
- (2020). Mecanismos de participación ciudadana. Acceso Julio, 10, 2020, Recuperado de: <http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/historico-de-mecanismos-en-jalisco/>

Alianza para el Parlamento Abierto. (2017) Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017. Recuperado de: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>

Barómetro de las Américas (2019), Cultura política de la democracia en México y las Américas 2018-2019, Estados Unidos: USAID -Universidad de Vanderbilt.

Ethics Global (2018), Inteligencia Artificial, digitaliza la investigación, Blog de línea ética. Recuperado el 23 de septiembre, 2020 de: <https://blog.ethicsglobal.com/inteligencia-artificial-digitaliza-la-investigacion/>

Observatorio Ciudadano Jalisco Cómo Vamos.

- Sexta Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad de Vida 2018. (2019)., México: Jalisco Cómo Vamos
- (2020). Diagnóstico Sobre Corrupción en Jalisco 2020. Informe de Resultados. Guadalajara, Jalisco, México. Recuperado el 17 de julio de 2020; PDF.

Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. (2019). Estudio de la aplicación de la metodología de evaluación en materia de transparencia legislativa y Parlamento Abierto.

Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción, OPSEA/OPSEAJAL.

- ¿Quiénes somos?, Acceso 10 de julio de 2020 Recuperado de: <http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/historico-de-mecanismos-en-jalisco/>
- Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción. Obtenido de: <http://observatorios.org>
- (2018a). Primer informe sobre la instalación y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL). Observatorio Permanente del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. Recuperado el 23 de julio de 2020, de <https://docs.google.com/document/d/131zxDO-LS4aDIGwPD4M0K03OEYXFskyWOyhYML6dGeQ/edit>
- (2018b). Segundo Informe. Observatorio Permanente del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. Recuperado el 24 de julio de 2020, de <http://observatorios.org/files/2doInforme.pdf>

Open Government Partnership (OGP) OGP Local, Commitments, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-local/>

Secretaría de la Función Pública (SFP). CIUDADADANOS ALERTADORES. Internos y Externos de la Corrupción. Recuperado el 20 de septiembre, 2020. <https://alertadores.funcionpublica.gob.mx/index.html>

Transparencia Internacional. (2019). *Global Corruption Barometer, Latin America and the Caribbean: Citizen's views and experiences of corruption*, Alemania: Transparencia Internacional

World Justice Project. (2020). Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020, Estados Unidos: WJP. Disponible en línea: <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2019-2020/>

Otros

Diccionario panhispánico del español jurídico 2020. <https://dpej.rae.es/lema/arbitrariedad>

Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL)
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SESAJ)

Av. de los Arcos 767, Jardines del Bosque, CP 44520
Guadalajara, Jalisco, México
Teléfonos 33 2472 6011 y 33 2472 6012
Correo electrónico: contacto@sesaj.org
Sitios de Internet: www.seajal.org | www.sesaj.org

Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL)

© 2020 Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SESAJ)
Primera edición
Septiembre de 2021



Micrositio: https://seajal.org/politica_estatal/documentos/



PROGRAMAS ESTATALES PARA EL DESARROLLO

**Política Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco
(PEAJAL) 2021**



Fiscalía Especializada
en Combate a la Corrupción

