Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
Dirección General de Legislación.
Subdirección de Jurismática.

Última Reforma: Texto Original

POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE MORELOS

OBSERVACIONES GENERALES.-

Aprobación	2023/03/10
Publicación	2023/10/18
Expidió	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción
Periódico Oficial	6244 “Tierra y Libertad”

SAEM

POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE MORELOS

1

SAEM

DIRECTORIO

C.P. MARÍA JUANA DAMIANA HERRERA MOTA
Presidenta del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción

C.P. JOSÉ BLAS CUEVAS DÍAZ
Encargado de Despacho de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos

D. en D. JUAN JESÚS SALAZAR NÚÑEZ
Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Morelos

M. en P.C. y S.P. AMÉRICA BERENICE JIMÉNEZ MOLINA
Secretaria de la Contraloría del Poder Ejecutivo Estatal

D. en D. LUIS JORGE GAMBOA OLEA
Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos

M. en D. MARCO ANTONIO ALVEAR SÁNCHEZ
Comisionado Presidente del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística

Lic. en D. GUILLERMO ARROYO CRUZ
Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos

Lic. en D. JULIO ADÁN VILLANUEVA SOSAYAS
Contralor Municipal de Emiliano Zapata, Morelos y Representante de los Contralores Municipales del Estado de Morelos

M. en C.P. y S. JUAN CARLOS HUITRON LUJA
Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos

La presente hoja de firmas corresponde a la Política Anticorrupción del Estado de Morelos, aprobada en la Primera Sesión Extraordinaria 2023 del Comité Coordinador y Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos.

2

SAEM

ÍNDICE GENERAL

	PAG
DIRECTORIO	2
ÍNDICE GENERAL	3
ÍNDICE DE GRÁFICAS	6
ÍNDICE DE FIGURAS	8
ÍNDICE DE TABLAS	9
LISTA DE ACRÓNIMOS	13
RESUMEN EJECUTIVO	16
INTRODUCCIÓN	19
1. MARCO NORMATIVO	23
1.1. Marco Normativo Internacional	25
1.2. Marco Normativo Nacional	26
1.3. Marco Normativo Estatal	30
2. FUNDAMENTO JURÍDICO	35
3. PROCESO PARA LA INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPCIÓN	40
3.1. Plan Estatal de Desarrollo: 2019-2024	41
3.2. Incorporación del enfoque de la agenda 20-30	59
3.3. La política pública y su importancia para enfrentar a la corrupción	67
3.4. La importancia de la participación ciudadana	71
4. MARCO CONCEPTUAL Y GENERALIDADES SOBRE LA CORRUPCIÓN	78
4.1. Definición de corrupción	79
4.2. Análisis general de la corrupción en México	84
4.3 La corrupción como un fenómeno sistémico	96
5. PANORAMA DE LA CORRUPCIÓN POR EJE TEMÁTICO	101
5.1. Impunidad	102
5.1.1. Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas	102
5.1.2. Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción	107

SAEM

5.2. Arbitrariedad	112
5.2.1. La profesionalización e integridad en el servicio público	112
5.2.2. Procesos institucionales	116
5.2.3. Auditoría y fiscalización	123
5.3. Puntos de contacto entre gobierno y sociedad	126
5.3.1. Puntos de contacto gobierno-ciudadanía: trámites, servicios y programas públicos	126
5.4. Puntos de contacto gobierno-iniciativa privada	129
5.4.1. Contrataciones públicas	129
5.4.2. Asociaciones público-privadas (APP)	133
5.4.3. Cabildeo	134

6. ALINEACIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE MORELOS	139
6.1. Marco conceptual y normativo	140
6.2. Alineación con la Política Nacional Anticorrupción (PNA)	142
6.3. Recomendaciones para el diseño de la Política Anticorrupción del Estado de Morelos (PEA)	146
6.4. Recomendaciones para la contextualización de la PNA en el diseño de PEA	157

7. METODOLOGÍA SOBRE LA PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA CORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE MORELOS	165
7.1. Metodología	166
7.2. Encuesta General	168
7.3. Encuesta Específica	172

8. RESULTADOS SOBRE LA PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE MORELOS	177
8.1. Resultados de la consulta de expertos en el foro estatal	178
8.2. La corrupción en el Estado de Morelos	179
8.2.1. El Índice de Estado de Derecho 2020-2021	179
8.2.2. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental	185

SAEM

8.3. Resultados de la consulta a través de encuestas sobre la percepción de la corrupción en el Estado de Morelos	192
8.3.1. Introducción metodológica	192
8.3.2. Ficha técnica	193
8.3.3. Objetivos	194
8.3.4. Resultados Obtenidos a través de la aplicación de la Encuesta	194
8.4. Encuesta a contralores municipales	208
8.5. Indicadores institucionales	216
8.5.1. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos	216
8.5.2. Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos	222
8.5.3. Instituto Morelense de Información Pública y Estadística	227
8.5.4. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	233
8.5.5. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos	235
8.5.6. Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Morelos	238
8.6. Propuestas de los enlaces institucionales derivado del diagnóstico	239
8.7 Resultados de los Foros de Consulta Ciudadana y Encuentro con Jóvenes 2022	241
8.8 Árbol de problemas sobre las causas de la corrupción en Morelos y el establecimiento de prioridades	247
9. PRIORIDADES DE POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE MORELOS: MODELO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	249
9.1. Eje 01: Combatir la corrupción y la impunidad	251
9.2. Eje 02: Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder	255
9.3. Eje 03: Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad	260
9.4. Eje 04: Involucrar a la sociedad y el sector privado	263
9.5. Clasificación de prioridades	267
10. PROPUESTA DE MODELO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	270
BIBLIOGRAFÍA	279

SAEM

ÍNDICE DE GRÁFICAS

NÚMERO	NOMBRE	PAG.
Gráfica 1	Porcentaje de la población que considera a la corrupción entre los tres problemas de mayor preocupación en el país, 2011 – 2022	90
Gráfica 2	Tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal	90
Gráfica 3	Quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción 2016	103
Gráfica 4	Quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes por entidad federativa (2016)	104
Gráfica 5	Procedimientos de responsabilidad iniciados con respecto a las denuncias recibidas, 2015 – 2017	105
Gráfica 6	Tipo de sanciones impuestas derivadas de faltas administrativas 2016, por ámbito de gobierno	105
Gráfica 7	Tipo de conductas sancionadas por ámbito de gobierno (2016)	106
Gráfica 8	Carpetas de investigación iniciadas, por tipo de presunto delito de corrupción cometidos por servidores públicos 2016-2017, ámbito estatal	108
Gráfica 9	Evolución de las modificaciones al presupuesto de egresos aprobado del gobierno federal (porcentaje del total), 2005-2012	117
Gráfica 10	Sobregasto del gobierno federal en ramos generales seleccionados, miles de millones de pesos (acumulado 2013-2017)	118
Gráfica 11	Transferencias del gobierno federal a fideicomisos 2013-2016	119
Gráfica 12	Presupuesto de los programas sociales federales, por categoría del Índice de Desempeño de los Programas Públicos	121
Gráfica 13	Cumplimiento medio nacional de la armonización contable en México	122
Gráfica 14	Distribución porcentual de investigaciones iniciadas por la presunta responsabilidad de faltas administrativas, 2019	125
Gráfica 15	Montos e incrementos promedio del costo de proyectos de distintas dependencias 1999-2010 (millones de pesos)	132

Gráfica 16	Porcentaje de cumplimiento por principio de parlamento abierto, legislativos locales	138
Gráfica 17	Comparativo entre el Promedio Nacional y el Puntaje Estatal	182
Gráfica 18	Distribución poblacional por rango de edad del Estado de Morelos (2020)	193
Gráfica 19	Clasificación porcentual de los encuestados por género	195
Gráfica 20	Clasificación porcentual de los encuestados por estado civil	195
Gráfica 21	Clasificación porcentual por rango de edad	196
Gráfica 22	Clasificación porcentual de los encuestados por nivel de escolaridad	196
Gráfica 23	Clasificación porcentual de los encuestados por ocupación	197
Gráfica 24	Clasificación porcentual sobre la descripción de la corrupción	198
Gráfica 25	Clasificación porcentual de haber presenciado un acto de corrupción	199
Gráfica 26	Clasificación porcentual de haber participado en un acto de corrupción	199
Gráfica 27	Tendencia de la corrupción	201
Gráfica 28	Edad de los contralores municipales	209
Gráfica 29	Escolaridad de los contralores municipales	209
Gráfica 30	Tiempo en el cargo de los contralores municipales	209
Gráfica 31	Frecuencia en los actos de corrupción en el municipio	213
Gráfica 32	Motivo por el cual consideran no se denuncian los hechos de corrupción	213
Gráfica 33	Combate a la corrupción en tu municipio	214
Gráfica 34	Capacitación para enfrentar a la corrupción	214
Gráfica 35	Causas de los sobornos	215
Gráfica 36	Promedio de denuncias al mes	215
Gráfica 37	Responsabilidad administrativa	216
Gráfica 38	Demandas presentadas ante el Tribunal de Justicia Administrativa	218
Gráfica 39	Expedientes en trámite	218
Gráfica 40	Expedientes en ejecución de sentencia	218
Gráfica 41	Expedientes archivados	219

SAEM

Grafica 42	Sentencias Interlocutorias	219
Grafica 43	Demandas	220
Gráfica 44	Expedientes en trámite	221
Gráfica 45	Ejecución de sentencias	221
Gráfica 46	Archivos	221
Gráfica 47	Sentencias Interlocutorias	221
Gráfica 48	Ejecución de sentencias	222
Gráfica 49	Tendencia sobre las sanciones administrativas 2019-2021	226
Gráfica 50	Relación entre solicitudes de información y recursos de revisión	231
Gráfica 51	Relación entre solicitudes de información y recursos de revisión	232
Gráfica 52	Relación entre recursos de revisión resueltos y desechados	233
Gráfica 53	Tendencia de las carpetas iniciadas, judicializadas y en Investigación	235
Gráfica 54	Relación de denuncias y sanciones aplicadas 2020-2021	237
Gráfica 55	Clasificación de las sanciones 2020-2021	238
Gráfica 56	Tendencia sobre las denuncias en contra de los servidores públicos 2020-2021	239
Gráfica 57	Árbol de problemas de corrupción en el Estado de Morelos, causas y efectos	247

ÍNDICE DE FIGURAS

NÚMERO	NOMBRE	PAG.
Figura 1	Ciclo básico de desarrollo de Políticas Públicas	141
Figura 2	Temas prioritarios por eje de la PNA	151
Figura 3	Esquema de alineación, PNA, PEA y Programas de implementación	152
Figura 4	Distribución de prioridades de la PNA, de acuerdo con los enfoques transversales	153
Figura 5	Temas prioritarios, por eje de la PNA	155
Figura 6	Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción	156

Figura 7	Jerarquización sobre los principales problemas que aquejan al Estado de Morelos	198
Figura 8	Jerarquización sobre el origen de la corrupción	200
Figura 9	Jerarquización del nivel de gobierno donde se percibe existe mayor corrupción	201
Figura 10	Jerarquización del Poder Estatal con mayor corrupción	202
Figura 11	Jerarquización de los temas afectados por la corrupción	202
Figura 12	Jerarquización de las herramientas para reducir la corrupción	203
Figura 13	Jerarquización del origen de la impunidad	203
Figura 14	Jerarquización de las Acciones para reducir la impunidad	204
Figura 15	Jerarquización del origen de la arbitrariedad	205
Figura 16	Jerarquización sobre las acciones efectivas para reducir la arbitrariedad	205
Figura 17	Jerarquización del origen del abuso del poder	206
Figura 18	Jerarquización de las acciones efectivas para reducir el abuso de poder	207
Figura 19	Principales causas de denuncias	210
Figura 20	Áreas de servicio que reciben mayor número de denuncias	210
Figura 21	Trámite de mayor incidencia de corrupción	211
Figura 22	Causas que generan corrupción en el municipio	211
Figura 23	Principales problemas en tu municipio	212
Figura 24	Principales actores de corrupción	212

ÍNDICE DE TABLAS

NÚMERO	NOMBRE	PAG.
Tabla 1	Niveles de participación ciudadana	75
Tabla 2	Sanciones impuestas por tipo de conducta 2016, ámbito estatal	106
Tabla 3	Denuncias presentadas por las oficinas de control interno u homólogas, derivados de presuntos delitos cometidos por servidores públicos	107

SAEM

Tabla 4	Carpetas de investigación relacionadas con delitos cometidos por servidores públicos iniciadas, concluidas y en proceso para el ámbito federal, 2014-2015	108
Tabla 5	Delitos imputados en causas penales iniciadas en el ámbito federal y estatal, 2016	109
Tabla 6	Porcentaje de causas penales concluidas y rezagadas con respecto a las iniciadas en el periodo 2015-2017, entidades federativas seleccionadas	110
Tabla 7	Causas penales iniciadas, concluidas y en proceso en contra de servidores públicos por delitos de corrupción en el ámbito federal, 2015-2017	111
Tabla 8	Distribución de servidores públicos por régimen de contratación en los tres órdenes de gobierno	113
Tabla 9	Distribución de entidades federativas según existencia de leyes de servicio profesional o similar	113
Tabla 10	Índice de desarrollo de servicio civil en 10 entidades federativas, 2016	114
Tabla 11	Balance de concursos de ingreso en el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, 2012-2017	115
Tabla 12	Calificación promedio por categoría en el Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social	122
Tabla 13	Distribución de Auditorías y/o Revisiones aplicadas, según autoridad de control, vigilancia y/o fiscalización, 2019	124
Tabla 14	Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción, 2021	126
Tabla 15	Costo de la corrupción en pagos, trámites y servicios, 2021	127
Tabla 16	Porcentaje de Unidades Económicas (empresas) que experimentaron actos de corrupción, 2020	128
Tabla 17	Percepción de las causas de la corrupción en el ámbito empresarial, 2020	128
Tabla 18	Obstáculos en materia de contrataciones públicas en las entidades federativas competencia identificados	130
Tabla 19	Número y monto (en millones de pesos corrientes) de contratos asignados por adjudicación directa, APF	133
Tabla 20	Inversión por medio de APP por subsectores en México, 1990-2022	134
Tabla. 21	Resultados Generales del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2020	135
Tabla 22	Reporte de competitividad global 2019	136

SAEM

Tabla 23	Enfoque Metodológico	168
Tabla 24	Muestra de la Encuesta Ciudadana sobre Corrupción en el Estado de Morelos	168
Tabla 25	Programación de las Encuestas	169
Tabla 26	Orientación del cuestionario ciudadano	171
Tabla 27	Orientación del cuestionario a contralores municipales	176
Tabla 28	Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021	180
Tabla 29	Estado de Derecho por Factor del Estado de Morelos	181
Tabla 30	Percepción sobre la frecuencia de corrupción	187
Tabla 31	Tasa de personas por cada 100 mil habitantes sobre percepción de corrupción	188
Tabla 32	Tasa de incidencia de corrupción	188
Tabla 33	Corrupción por tipo de trámite, pago o solicitud de servicio público: Tramite con mayor porcentaje	190
Tabla 34	Corrupción por tipo de trámite, pago o solicitud de servicio público: Tramite con menor porcentaje	190
Tabla 35	Prevalencia de corrupción por trámite, pago o solicitud, en el Estado de Morelos	191
Tabla 36	Costo de la corrupción en pagos, trámites o solicitudes de Servicios	191
Tabla 37	Clasificación por Género	194
Tabla 38	Clasificación por Estado Civil	195
Tabla 39	Clasificación por Edad	196
Tabla 40	Clasificación por Nivel de Escolaridad	196
Tabla 41	Clasificación por Ocupación	197
Tabla 42	Principales problemas que aquejan al Estado de Morelos	197
Tabla 43	Descripción de la corrupción	198
Tabla 44	Testimonio de actos de corrupción	199
Tabla 45	Participación en un acto de corrupción	199
Tabla 46	Origen de la corrupción	200
Tabla 47	Tendencia de la corrupción	200
Tabla 48	Nivel de Gobierno donde existe mayor corrupción	201
Tabla 49	Poder de la entidad donde se considera hay mayor corrupción	201

SAEM

Tabla 50	Temas afectados por la corrupción	202
Tabla 51	Herramientas para reducir la corrupción	203
Tabla 52	Origen de la impunidad	203
Tabla 53	Acciones para reducir la impunidad	204
Tabla 54	Origen de la arbitrariedad	204
Tabla 55	Acciones efectivas para reducir la arbitrariedad	205
Tabla 56	Origen del abuso del poder	206
Tabla 57	Acciones efectivas para reducir el abuso de poder	206
Tabla 58	Actividades de la Sala de Instrucción	217
Tabla 59	Expedientes de trámites en Salas Especializadas	220
Tabla 60	Sanciones administrativas impuestas a exservidores públicos, 2019	223
Tabla 61	Denuncias por presuntas faltas de responsabilidad administrativa, 2020	224
Tabla 62	Sanciones administrativas impuestas a exservidores públicos, 2020	224
Tabla 63	Sanciones administrativas impuestas a exservidores públicos, 2021	225
Tabla 64	Sanciones administrativas 2019-2021	226
Tabla 65	Clasificación por Grupo Institucional	229
Tabla 66	Solicitudes de información 2019-2021	231
Tabla 67	Recursos de Revisión 2019-2021	232
Tabla 68	Carpetas iniciadas, judicializadas y de investigación	234
Tabla 69	Relación de denuncias presentadas ante el TSJ	236
Tabla 70	Clasificación de las sanciones 2020-2021	237
Tabla 71	Expedientes iniciados en contra de servidores públicos 2020-2021	239
Tabla 72	Eje 01 Combatir la Corrupción y la Impunidad	251
Tabla 73	Eje 02 Combatir la Arbitrariedad y el Abuso de Poder	255
Tabla 74	Eje 03 Promover la Mejora de la Gestión Pública y de los Puntos de Contacto Gobierno-Sociedad	260
Tabla 75	Eje 04 Involucrar a la Sociedad y el Sector Privado	263
Tabla 76	Clasificación de prioridades	267

SAEM

Tabla 77	Vínculos de coordinación para la implementación de las prioridades de política pública	274

LISTA DE ACRÓNIMOS

TÉRMINO	DEFINICIÓN
APF	Administración Pública Federal
APP	Asociaciones público-privadas
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
C	Contralores
CC	Comité Coordinador
CCSNA	Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción
CE	Comisión Ejecutiva
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CNIJF	Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CPC	Comité de Participación Ciudadana
CPELSM	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
CUCEA	Centro Universitario de Ciencias Económicas Administrativas
EFSL	Entidades de Fiscalización Superior Locales
ENCAIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENCRIGE	Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas
ESAF	Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización
EI	Enlaces Institucionales
FECC	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
FEM	Foro Económico Mundial
GESOC	Gestión Social y Cooperación

SAEM

GRD	Gestión por Resultados para el Desarrollo
IIRCCC	Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción
ILTL	Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMIPE	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LEP	Ley Estatal de Planeación3
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
LSAEM	Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos
MAPS	Metodología de Transversalización, Aceleración y Apoyo a las Políticas (por sus siglas en inglés)
MOSAI	Modelo de Evaluación y Seguimiento y Evaluación de la Anticorrupción e Integridad
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCMCC	Organización Civil Mexicanos Contra la Corrupción
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEA	Política Estatal Anticorrupción
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
PNA	Política Nacional Anticorrupción
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SC	Secretaría de la Contraloría

SAEM	Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos
SESAEM	Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
SPC	Servicio Público de Carrera
STAR	Iniciativa de Recuperación de Activos Robados (por sus siglas en inglés)
TI	Transparencia Internacional
TJA	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos
TSJEM	Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (por sus siglas en inglés)
UNDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (por sus siglas en inglés)
WJP	Proyecto de Justicia Mundial (por sus siglas en inglés)

SAEM

RESUMEN EJECUTIVO

La corrupción prospera donde la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de los servidores públicos y de la ciudadanía son débiles, donde no hay responsables claros de la ejecución ordenada y eficiente de los procesos, y donde la impunidad es alta, sin embargo, el fortalecimiento de los sistemas de control interno y de administración de riesgos permiten la prevención de ocurrencia de actos de corrupción.

Por lo anterior, el objetivo principal de la Política Anticorrupción del Estado de Morelos es propiciar las condiciones institucionales y sociales que garanticen un control efectivo y transversal de la corrupción, desde la prevención hasta la sanción; asimismo, cuenta con un diagnóstico general dividido en diez temáticas, las cuales se articulan en torno a cuatro ejes estratégicos, para lo que se definieron cuatro principios transversales.

Dentro de las acciones primordiales del Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Morelos, prevalece la de generar información relevante sobre la corrupción en la entidad, para posteriormente utilizarla como insumo en la elaboración de políticas públicas; en ese sentido, se elaboraron dos tipos de cuestionarios (general y especifico) aplicados mediante encuestas directas y por medio electrónico. La encuesta general estuvo orientada a la ciudadanía, y la encuesta específica se llevó a cabo en coordinación con la representante de las Contralorías Municipales ante el Sistema Estatal Anticorrupción.

El proceso de la encuesta general consistió en acudir a los diversos municipios, instituciones estatales, escuelas y centros de reunión comunitarios, con la finalidad de contestar las encuestas.

Los resultados de la Encuesta Ciudadana sobre Corrupción en el Estado de Morelos se podrían sintetizar de la siguiente manera: la corrupción fue ubicada

como el segundo problema de importancia en la entidad, por arriba del desempleo y los servicios públicos. Dicha encuesta contó con 3315 personas encuestadas.

La información recabada por medio de la encuesta realizada a los Contralores Municipales arrojó como resultado la necesidad de implementar un programa de capacitaciones dirigidas al personal de las instituciones en el tema del trato al público, así como de la corrupción.

Asimismo, se llevaron a cabo los foros de consulta ciudadana y encuentro estudiantil, con las mesas de trabajo: 1. Ambiente de negocios. 2. Fortalecimiento del servicio público. - Trámites, bienes y servicios. Pequeña corrupción, 3. Participación ciudadana. - Sistema Anticorrupción a nivel municipal y 4. Encuentro con jóvenes. - Educación para el control de la corrupción. Conceptualización de la corrupción. Definición de acciones prioritarias, en donde se recibieron de manera presencial y electrónica las propuestas presentadas por los estudiantes y ciudadanía, mismas que están incluidas dentro de las prioridades de la Política Anticorrupción del Estado de Morelos.

Como resultado del diagnóstico elaborado a través de los diversos instrumentos de captación de información y acorde con la estructura de la Política Nacional Anticorrupción, se efectúa el alineamiento en 4 ejes estratégicos que son: coordinación, derechos humanos, gobierno abierto y participación social, e inteligencia y tecnologías y 10 objetivos específicos, a partir de estos ejes, temáticas y principios transversales, se definen 40 prioridades de política pública que en su conjunto definen el rumbo estratégico de atención al problema de la corrupción en el Estado de Morelos.

Por último, como parte del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción e Integridad se definirán dimensiones operativas determinadas por temáticas y niveles de desempeño que faciliten la búsqueda y el análisis de indicadores, para la evaluación de la Política Estatal Anticorrupción.

SAEM

Esta funcionalidad también permitirá ajustes en la evaluación relacionados con las adaptaciones que se vayan realizando a los programas de implementación por parte de los actores involucrados en el desarrollo de estos.

SAEM

INTRODUCCIÓN

Diversos estudios corroboran que la corrupción tiene un efecto negativo en el desarrollo de los Países, Estados y Municipios, deteriora la credibilidad de las instituciones, de los funcionarios públicos, de los políticos y por ende del Estado de Derecho.[1] La apreciación ciudadana de ciertas prácticas manipuladoras institucionales y reglas en beneficio privado, impacta y cuestiona la legitimidad del Estado.

La corrupción, debilita los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas, este fenómeno social florece en un ambiente de alta inseguridad jurídica, un ambiente de arbitrariedad e impunidad tiende a reducir el nivel de inversión, distorsionando los incentivos de todos los actores económicos, debilitando la eficacia y eficiencia de las Políticas Públicas y los Programas Sociales.

Sin embargo, la corrupción no empieza ni termina en el sector público. Es un tema de oferta y demanda, ya que constituye una problemática estructural, sistémica y endémica, propia del Estado y el aparato gubernamental, pero que también suele requerir de un personaje que se corrompa, en muchas ocasiones, presionado ante el poder de negociación del sujeto que ejerce la corrupción.

En México, la corrupción es el segundo problema que más preocupa a la población, por ello su combate es una labor imprescindible.[2] Su vinculación con el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo de las instituciones, el bienestar de la economía y el fomento de la participación ciudadana, así como en el afianzamiento del Estado de Derecho y la construcción de una sociedad pacífica, justifica la puesta en marcha de esfuerzos extraordinarios para atender las causas

[1] El INEGI cuenta con 5 encuestas y 13 censos que abordan el tema y permiten la estimación de prevalencias de corrupción en los ámbitos personal y empresarial, así como conocer los mecanismos anticorrupción establecidos en los gobiernos estatal y municipal, en particular, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE), la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) y los Censos Nacionales de Gobiernos Estatales(CNGSPSPE) y de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD).
[2] INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2022.

SAEM

que generan la corrupción y enfrentar sus diferentes modalidades a través de la creación de mecanismos sólidos para prevenirla, investigarla y sancionarla.

En este sentido, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) coordina a los actores sociales y a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción, lo que representa un gran esfuerzo de coordinación entre todas las instituciones que están relacionadas con la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, teniendo como esencia la Participación Ciudadana.

De acuerdo con la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos (LSAEM), una de las labores primordiales que desarrolla el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), es la de generar, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas orientadas a la detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como a la fiscalización y control de los recursos públicos.

Estas Políticas Públicas son de aplicación general para los entes públicos de todos los órdenes de gobierno estatal, y corresponde a la Comisión Ejecutiva (CE) de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESAEM), generar los insumos técnicos para que el Comité Coordinador (CC) del SEA realice sus funciones. Entre dichos insumos, esta Comisión tiene la atribución de elaborar la propuesta de políticas integrales en la materia, mismas que deben ser presentadas al CC para su discusión y eventual aprobación (artículo 8 de la LSAEM).

A propuesta del Comité de Participación Ciudadana (CPC), se considera necesaria la implementación de mecanismos de consulta públicas como diagnóstico de la corrupción en la entidad y a partir de ello conocer la percepción social sobre el fenómeno.

A partir de ello, el documento que a continuación se describe propone generar las condiciones institucionales y sociales propicias que garanticen un control efectivo y transversal de la corrupción desde la prevención hasta la sanción.

SAEM

Por lo anterior, la PEA cuenta con un diagnóstico general dividido en diez temáticas, las cuales se articulan en torno a cuatro ejes estratégicos:

1. Combatir la corrupción y la impunidad.
   - Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas.
   - Procuración, administración e impartición de justicia en delitos por hechos de corrupción.

2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder.
   - Profesionalización e integridad en el servicio público.
   - Procesos institucionales.
   - Auditoría y fiscalización.

3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad.
   - Puntos de contacto ciudadanos: trámites, servicios y programas públicos, a través de la mejora regulatoria.
   - ·Puntos de contacto gobierno-iniciativa privada.

4. Involucrar a la sociedad y el sector privado.
   - Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y co-creación.
   - Corresponsabilidad e integridad empresarial.
   - Educación y comunicación para el control de la corrupción.

Para la articulación de estos ejes estratégicos se definieron cuatro principios transversales, que son: coordinación, derechos humanos, gobierno abierto y participación social, e inteligencia y tecnologías.

A partir de estos ejes, temáticas y principios transversales, se definen cuarenta prioridades de política pública que en su conjunto buscan fortalecer las capacidades estatales y sociales para controlar este fenómeno.

SAEM

Estas prioridades se alinean y apoyan el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en concreto, lo establecido en el objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

SAEM

1. MARCO NORMATIVO

SAEM

Dentro del ámbito de estudio, análisis e interpretación del Derecho Positivo Mexicano, debe señalarse de manera particular como fuente de derecho a los Tratados Internaciones, los cuales juegan un papel de relevancia en la integración del Derecho Positivo Mexicano, así, por disposición expresa del artículo 133 Constitucional establece:

> ***Artículo 133.*** *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ellas y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*

Acorde con lo que dispone dicho precepto Constitucional, los tratados son la fuente del derecho internacional y, como consecuencia de ello, el Constituyente determinó la incorporación de las normas contenidas en los tratados al sistema jurídico nacional, y las hace vigentes en cuanto se cumpla con los requisitos que la misma establece.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido de manera reiterada, que de acuerdo con la interpretación gramatical de la primera parte del artículo 133 de la Carta Magna, para considerar que un tratado sea, junto con las leyes emanadas de la Constitución y aprobadas por el Congreso de la Unión, la 'Ley Suprema de toda la Unión', es menester que se satisfagan dos requisitos formales y uno de fondo: los primeros se hacen consistir en que el tratado se hubiere celebrado por el Presidente de la República y que sea aprobado por el Senado. El requisito de fondo consiste en la adecuación de la convención internacional con el texto de la propia Ley Fundamental.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destaca la supremacía de los tratados frente a la legislación local, misma postura, ha sido sustentada por las diversas teorías asumidas por los principales constitucionalistas mexicanos, las que plantean la superioridad de los tratados frente a la legislación local.

Así, como lo ha determinado el más Alto Tribunal Judicial, cuando surgen conflictos entre lo prescrito por las normas de Derecho Interno y el Derecho Internacional adoptado como vigente, de acuerdo con nuestro Sistema Constitucional, debe partirse de la base del nivel jerárquico de la norma en cuestión y, sobre todo, al mandato que la Constitución Federal establece sobre el particular, en consecuencia, un Tratado tendrá la jerarquía que expresa o tácitamente la propia Ley Fundamental le otorgue, y que en nuestro ámbito constitucional se ubica jerárquicamente por encima de las Leyes Comunes y Federales y, en un segundo plano, respecto de la Constitución Federal.

Lo anterior ha sido contenido en la tesis emitida del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 48 del Tomo X, noviembre de 1999 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que establece: “Tratados Internacionales; se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal”.

Derivado de la adopción de las diversas convenciones en materia de combate a la corrupción por parte del Estado Mexicano, es que se ha desarrollado un marco normativo Federal y Estatal; actualmente contempla la suscripción y ratificación de cuatro Tratados Internacionales, por cuanto al combate a la corrupción se refiere:

1.1. Marco Normativo Internacional

Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos: Su objetivo es el fortalecimiento y desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

SAEM

Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la organización para la cooperación y desarrollo económico: La presente convención establece el delito de cohecho en materia internacional y señala la imposición de sanciones como una necesidad para el adecuado cumplimiento de la ley, estableciendo una base jurisdiccional y la cooperación internacional para lograr detectar oportunamente los actos de corrupción.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Su finalidad es la promoción y el fortalecimiento de las medidas para combatir eficaz y eficientemente la corrupción, propone la cooperación internacional, la rendición de cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. Así mismo, dentro de la presente convención se estableció como obligación de los Estado, la creación de un Órgano encargado de prevenir y erradicar la corrupción.

Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos: Propone establecer los parámetros y puntos de acción en materia de cooperación internacional para combatir la delincuencia organizada trasnacional, estableciendo como obligación de los estados miembros, la tipificación normativa de conductas tendientes al blanqueo de recursos y/o productos de procedencia ilícita.

1.2. Marco Normativo Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: El día 27 de mayo del 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción", derivado de lo anterior, es que se reforma del artículo 113 Constitucional y se crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención,

SAEM

detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción; así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Mismo que fue creado con el objetivo de fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones, en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas, con el fin de combatir uno de los más grandes problemas al que se enfrenta nuestro país; que es la corrupción.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción: Su objetivo es establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa: Su fin es establecer la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para emitir fallos y con jurisdicción plena

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación: Se creó con el Sistema Nacional Anticorrupción y contiene lo referente a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Esta ley fortalece el papel de la Auditoría Superior de la Federación, quien podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.

Ley de Coordinación Fiscal: Tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

SAEM

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Tiene como fin organizar, coordinar y controlar los procesos de la administración pública encaminados a rendir resultados sociales.

Ley de la Fiscalía General de la República: Su finalidad es establecer la integración, estructura, funcionamiento y atribuciones de la Fiscalía General de la República, así como la organización, responsabilidades y función ética jurídica del Ministerio Público de la Federación y demás personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República, conforme a las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Penal Federal: El Código Penal Federal se aplica en toda la República Mexicana para los delitos del orden federal. En este código se encuentran previstos algunos de los delitos del orden federal, reglas generales sobre delitos y responsabilidad penal, penas y medidas de seguridad, y reglas sobre la aplicación de sanciones penales._La Presente Codificación presentó una reforma en el año 2016, en materia de corrupción, en donde se establece como sanciones la destitución y la inhabilitación para desempeñar un cargo público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Código Nacional de Procedimientos Penales: Tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Ley General de Responsabilidades Administrativas: Tiene como finalidad el distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que

SAEM

correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en México.

Ley General de Comunicación Social: Su objetivo es establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

Ley General de Contabilidad Gubernamental: Tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.

Ley General de Mejora Regulatoria: Tiene como finalidad establecer los principios y las bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria. Establecer la obligación de las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para el perfeccionamiento de las Regulaciones y la simplificación de los Trámites y Servicios.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios: Tiene como propósito establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

SAEM

1.3. Marco Normativo Estatal

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos: Artículo 134. Se establece el Sistema Estatal Anticorrupción, como instancia coordinadora entre las autoridades competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, el cual se conformará y ajustará a lo dispuesto en la propia Constitución y la normativa aplicable[3]

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos. Sus atribuciones son:

I. Integrar al estado de Morelos al Sistema Nacional Anticorrupción;

II. Establecer las bases de coordinación entre los organismos que integran el Sistema Estatal con los municipios del estado de Morelos;

III. Establecer las bases mínimas para la emisión de políticas públicas integrales en la prevención y combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;

IV. Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;

V. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Estatal, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;

VI. Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana Local;

[3] Artículo 134º. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos.

SAEM

VII. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;

VIII. Establecer las Bases de Coordinación del Sistema Estatal con el Sistema Nacional Anticorrupción, y

IX. Armonizar las bases mínimas que para la creación e implementación de sistemas electrónicos mandata la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes en el Estado y sus municipios.[4]

Ley de Auditoría y Fiscalización del Estado de Morelos: tiene como finalidad dotar a la Entidad de una nueva estructura con autonomía técnica y de gestión, que permita la profesionalización, eficiencia y consolidación de la institución responsable del control, vigilancia, fiscalización y auditoría de los recursos públicos.

Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos: tiene como objetivo el tramitar y sustanciar los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos iniciados por la presunta comisión de faltas administrativas graves; así también para sustanciar los procedimientos previstos en la ley relativa en contra de los particulares vinculados a hechos de corrupción

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos: su propósito es establecer los principios y procedimientos para garantizar el derecho humano de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidades y dependencias públicas del Estado y municipios, organismos públicos autónomos, organismos auxiliares de la administración pública, partidos políticos, fondos públicos, personas físicas, morales o sindicatos que reciban y ejerzan

[4] Artículo 2º. De la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos.

SAEM

recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito estatal o municipal, y por toda persona que reciba, maneje, aplique o participe en el ejercicio de recursos públicos o privados, siempre que estos se destinen a actividades relacionadas con la función pública.

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos: tiene por objeto establecer, organizar y regular las atribuciones de la Fiscalía General del Estado de Morelos, así como de las Unidades Administrativas que la integran, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y demás normas aplicables.

Reglamento Interior de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Morelos: tiene como objetivo regular y establecer de manera específica la integración, estructura, organización, operación y funcionamiento administrativo de la citada Fiscalía y de las Unidades Administrativas que la integran, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción, aquellos ordenamientos legales que regulen la Institución del Ministerio Público de acuerdo con los principios señalados en los artículos 21 y 113 de la misma Constitución Federal y Leyes que de ella emanen, y demás normativa aplicable.

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos: su objetivo; recibir y resolver asuntos de responsabilidades administrativas graves, por parte de los servidores públicos del Congreso de la Unión o de la Administración Pública Federal; recibir y resolver asuntos que involucren a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgue autonomía, cuando estén relacionados con alguno de los actos de corrupción calificados como graves por la ley de la materia, así como imponer sanciones a los particulares que intervengan en actos de corrupción.

Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos: tiene por objeto regular la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, control y en general, las actividades y operaciones que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, realice sobre adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como regular todo lo relacionado con el almacén, control de inventarios, baja, enajenación y destino final de los bienes muebles de su propiedad.

Ley Estatal de Documentación y Archivos de Morelos: su finalidad, establecer los criterios generales en materia de coordinación, administración y conservación archivística de toda la documentación en poder de los sujetos obligados por la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos; e implementar los instrumentos de sistematización de los archivos de gestión e histórico en los términos que marca la Ley.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos: tiene como propósito establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con las faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación, todo lo anterior, acorde con el Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos: Tiene por objeto establecer las bases institucionales de organización y funcionamiento de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como definir atribuciones y asignar facultades para el despacho de las mismas a cargo del Gobernador Constitucional del Estado, y de los órganos centrales y paraestatales, conforme a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos: su finalidad es normar las acciones relativas a la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control, contabilidad y evaluación de los ingresos y egresos públicos

Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Morelos y sus Municipios: tiene por objeto establecer los principios y las bases que, en materia de Mejora Regulatoria, deberán sujetarse las Secretarías, Dependencias, Entidades y Órganos Desconcentrados y Descentralizados de la Administración Pública Estatal; así como los Municipios de la Entidad, en el ámbito de sus atribuciones y respectivas competencias.

SAEM

2. FUNDAMENTO JURÍDICO

SAEM

A partir de la Reforma del artículo 113 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el día 27 de mayo de 2015, se crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción; así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Creado con el objetivo de fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones, en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas, con el fin de combatir uno de los más grandes problemas al que se enfrenta nuestro país; que es la corrupción.

El artículo 113 de la Constitución Federal reformado, en su último párrafo, dispone que las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, los que servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.[5]

En cumplimiento a este ordenamiento, con fecha 11 de agosto de 2015, por Decreto número 2758, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5315, entraron en vigor las reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en materia de transparencia y de combate a la corrupción, en los términos siguientes:

"Artículo 134.- Se establece el Sistema Estatal Anticorrupción, como instancia coordinadora entre las autoridades competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, el cual se conformará y ajustará a lo dispuesto en la propia Constitución y la normativa aplicable.

Para los efectos de las responsabilidades a que se refiere este Título, se reputan como servidores públicos a los integrantes de los Poderes

[5] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 113.

SAEM

Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los Ayuntamientos, el Consejero Presidente y los consejeros electorales del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, el Comisionado Presidente y los comisionados del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Morelos, los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, el Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes y en general todo aquel que desempeñe un cargo, comisión empleo de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Paraestatal o en las Entidades, organismos públicos autónomos e instituciones mencionadas en esta Constitución. El Sistema Estatal contará con un Comité de Participación Ciudadana, integrado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.

Al Gobernador sólo se le podrá exigir responsabilidad durante su cargo, mediante Juicio Político, por violación expresa y calificada como grave a esta Constitución, ataques a la libertad electoral y al derecho de participación ciudadana y por delitos graves del orden común.

El Sistema tendrá un Comité Coordinador, el que contará a su vez con un órgano de apoyo técnico; el Comité estará integrado por los Titulares de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, Secretaría de la Contraloría, el Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa, el Comisionado Presidente del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, así como por un representante de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, un representante de los Contralores Municipales del Estado y el Presidente del Comité de Participación Ciudadana; el Presidente del Comité de Participación Ciudadana, lo será a su vez del Comité Coordinador.

37

SAEM

Sin detrimento de las funciones que la normativa aplicable le confiera, corresponderá al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, en los términos que determine la Ley:

a) 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;

b) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

c) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, y

d) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas."[6]

El día 18 de julio de 2016, fue publicada en el DOF, la ley secundaria que da vida al Sistema Nacional Anticorrupción; la cual, en términos de su artículo 36, establece que los Sistemas Locales Anticorrupción tendrán una composición similar a la del Sistema Nacional Anticorrupción, y que las recomendaciones, políticas

[6] Ibidem

38

públicas e informes que emita, deberán tener una respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija. De igual manera; deberá contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para darle un seguimiento.

Por lo tanto, el Sistema Estatal Anticorrupción tiene por objeto seguir y aplicar los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos generados por el Sistema Nacional Anticorrupción, para la coordinación entre las autoridades de todos los Poderes y órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. De igual forma, es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia en el Estado. Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador deberán ser implementadas por los Entes públicos correspondientes. La Secretaría Ejecutiva dará seguimiento a la implementación de dichas políticas.

El Sistema Estatal Anticorrupción del estado de Morelos, está constituido por los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, y el Comité Rector.

3. PROCESO PARA LA INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPCIÓN

SAEM

3.1. Plan Estatal de Desarrollo: 2019-2024

El Plan Estatal de Desarrollo (PED) es la herramienta que dota de orden a la acción pública del gobierno, en el corto, mediano y largo plazos; en su estructura se mantiene una relación estratégica entre ciudadanía y gobierno que permiten estructurar alternativas de actuación socialmente compartidas.

El documento rector de planeación es una hoja de ruta de las acciones que serán emprendidas por las dependencias, las entidades y los organismos estatales, con base en las demandas ciudadanas, y que serán ejecutadas dentro del periodo constitucional. También es la herramienta eficaz para un mejor desempeño gubernamental.

El Plan Estatal de Desarrollo define con precisión objetivos, estrategias y metas que son fundamentales para la estructuración programática y la asignación presupuestal, esto es, la ejecución responsable de los recursos públicos que permite dar a conocer a los ciudadanos en qué, por qué, cómo, con quién, cuándo y en dónde se realizarán las inversiones públicas para el beneficio de los morelenses.

La garantía de mantener una comunicación directa entre ciudadanía y gobierno es el principio base de este documento, ya que su origen descansa en la interacción y el diálogo efectuado entre ambas instancias en diferentes momentos, como en la campaña política y el periodo de transición, así como el tiempo establecido por la ley para la conformación del presente marco de actuación.

Este proceso que se construye tomando en cuenta la sociedad tiene como referente el Plan Estatal de Desarrollo, conformado por programas estratégicos y líneas de acción que darán respuesta puntual a las distintas problemáticas de la entidad.

La integración de los ejes y programas estratégicos de gobierno son resultado de un ejercicio participativo que se ha denominado socialización-institucional; en un primer momento contempla el registro de los postulados

establecidos en la campaña política que fungieron como plataforma para la estructuración de compromisos con la ciudadanía; en un segundo momento, se celebraron foros participativos con sedes en las regiones más representativas de la entidad y en los que se captaron propuestas, planes, proyectos y demandas sociales regionalizadas, como una forma de impulsar el desarrollo local y regional; y finalmente, en un tercer momento, se reconoce el entorno institucional sobre el que se soporta el funcionamiento del gobierno, que deriva en la identificación de las carencias institucionales en el ámbito administrativo y que en el futuro exige su vinculación con las necesidades de la población para su eficaz y eficiente atención.

Con relación a este último punto, que el principio rector de esta nueva administración consiste en plantear acciones estratégicas a través de diseños institucionales de políticas públicas eficaces y eficientes, para lo cual es necesaria la integración de alternativas de acción con la vinculación hacia la organización de la estructura administrativa existente, la identificación de actores y la generación de los procesos para la construcción del desarrollo estatal.

En este sentido, el sistema socialización-institucional posibilita organizar estratégicamente las propuestas emitidas por los ciudadanos, con el fin de atender sus necesidades más apremiantes, al dar respuesta a una serie de interrogantes fundamentales para la planeación.

Mediante este procedimiento se determinó, una propuesta de desempeño organizacional a través de una reingeniería administrativa apegada al marco jurídico estatal; además, se consideraron los principios de división del trabajo, coherencia interna, disciplina presupuestal y racionalidad económica.

El mejoramiento de la eficiencia administrativa y los esfuerzos gubernamentales aplicados a la consecución de los compromisos planteados ante la ciudadanía, como objetivo final, se acompañan del fortalecimiento de los procesos de planeación, programación, presupuestación, seguimiento, evaluación y control.

SAEM

Al cumplir eficientemente con este proceso se suprime la generación de costos innecesarios en la operación de la estructura gubernamental.

La primera estructuración de Plan Estatal de Desarrollo con base en el sistema de socialización-institucional consigue optimizar el funcionamiento de las dependencias estatales, municipales y los organismos descentralizados y desconcentrados, ya que su actuar se sustenta en la racionalidad y disciplina presupuestal para generar más y mejores resultados, así como una precisa programación interinstitucional.

De este modo, la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, como lo refiere el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia denominada "Planeación democrática del desarrollo nacional y sistema nacional de desarrollo social" .

En el Estado de Morelos, la Ley Estatal de Planeación (LEP) dispone en su artículo 1º que uno de sus objetos es establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se planeará el desarrollo de la Entidad y se encauzarán las actividades de la Administración Pública Estatal y Municipal.

Por su parte el artículo 2º de esa misma ley estatal, refiere que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral de la Entidad Federativa y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, económicos y culturales, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (CPELSM).

Derivado de lo anterior, el Poder Ejecutivo Estatal ha tenido desde el inicio de su gestión, como objetivo principal, propiciar las condiciones necesarias que

SAEM

conlleven al bienestar de la población morelense, de ahí que en el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, se hayan trazados programas y proyectos iniciales.

No obstante, lo anterior, como resultado del ejercicio del servicio público y atendiendo a las condiciones actuales y reales por las que se atraviesa no sólo a nivel local, sino también nacional e internacional, es menester actualizar el citado Plan Estatal de Desarrollo, con la finalidad de priorizar metas y focalizar esfuerzos que permitan reconocer los retos, así como las capacidades para enfrentarlos en pro de la ciudadanía del Estado.

Bajo ese contexto, el Plan Estatal de Desarrollo 2019- 2024 del Estado de Morelos contempla cinco ejes rectores:

"Eje Rector 1. Paz y seguridad para las y los morelenses:
Seguridad pública
Procuración de justicia
Derechos humanos
Protección civil

Eje Rector 2. Unidad y armonía para las y los morelenses:
Gobierno ciudadano y sociedad civil participativa
Coordinación y cooperación con los tres poderes
Fortalecimiento e impulso municipal
Coordinación eficiente con la federación
Estado de derecho

Eje Rector 3. Justicia Social para las y los morelenses:
Pobreza y marginación
Educación pública
Salud pública
Agua
Vivienda
Cultura
Trabajo

SAEM

Eje Rector 4. Productividad y Competitividad para las y los morelenses
Desarrollo turístico
Desarrollo económico
Desarrollo agropecuario

Eje Rector 5. Modernidad para las y los morelenses:
Sustentabilidad del medio ambiente
Innovación, ciencia y tecnología
Infraestructura urbana, conectividad terrestre y aérea
Movilidad metropolitana
Modernidad del transporte público
Administración pública eficiente
Evaluación de la política de desarrollo social
Transparencia y rendición de cuentas
Hacienda pública"[7]

El Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Morelos se integró mediante un proceso metodológico conformado por cinco fases: Consulta Ciudadana, Diagnóstico Sectorizado, la alineación del Plan Estatal de Desarrollo a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo (PND), Objetivos y Metas de la Agenda 20-30 para el Desarrollo Sostenible y el desarrollo de indicadores estratégicos con enfoque en la gestión para resultados, con la finalidad de realizar el control y evaluación del PED, que permita actualizarlo o modificarlo para alcanzar el desarrollo integral del Estado.

En este tenor, en lo correspondiente al Eje Rector 1 señala:
"Las cifras oficiales reflejan que Morelos es un estado con altos índices de violencia, por lo que es imperativo trabajar desde la prevención del delito hasta el combate a la corrupción y la impunidad y asegurar la impartición de justicia expedita, con pleno respeto de los derechos humanos y haciendo

[7] Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024.

45

SAEM

prevalecer el estado de derecho que nos garantice vivir con tranquilidad, paz y la seguridad que merecemos los morelenses".[8]

Asimismo, en dicho documento establece que:

"Diversos estudios señalan que el problema de la inseguridad se ha ubicado en los últimos años como la mayor preocupación para la población del estado, desplazando incluso a problemas estructurales como la pobreza y el desempleo. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), publicada por el INEGI en 2018 el 66.1% de la población en Morelos consideraba la inseguridad como el principal tema que le generaba mayor preocupación, seguido por el desempleo con 36.3%, el aumento a los precios con 31.6%, y en cuarto lugar el problema de la corrupción con 30.5%."[9]

En referencia a la impunidad señala:

"La impunidad es el flagelo más grave de nuestro sistema de seguridad y justicia penal. El hecho de que las personas culpables de cometer un delito no reciban la sanción correspondiente genera gran frustración en las víctimas y provoca una sensación de inseguridad y desgobierno en la sociedad. La impunidad tiene por lo menos dos componentes fundamentales: el bajo nivel de denuncia de los delitos (menor al 10% del total) y la proporción muy reducida de denuncias y de hechos posiblemente delictuosos que se investigan.

En lo que se refiere a la cifra negra de criminalidad, los resultados de la ENVIPE estiman que del total de los delitos que se cometieron en Morelos durante 2017, sólo se denunciaron el 9.7%, de los cuales el ministerio público inició averiguación previa o carpeta de investigación en 69.8% de los casos. Esto es, del total de delitos se inició averiguación previa

[8] Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024. P. 21.

[9] Ibidem P.23

SAEM

o carpeta de investigación en 6.7% de los casos, por lo que la cifra negra en Morelos es del 93.3%.

Entre las principales razones de las víctimas para no denunciar los delitos ante las autoridades, destacan la pérdida de tiempo con 29.7% y la desconfianza en la autoridad con 17.6%. Estas cifras de la encuesta muestran que la ciudadanía desconfía de las autoridades a cargo de la seguridad y la justicia."[10]

No obstante, lo anterior, el problema de la denuncia no es la única razón de la impunidad en México. Diversos estudios evidencian que además de ser muy reducido el número de delitos que se denuncian, todavía es menor el número de delitos que se investigan y que llegan a proceso.

Según la organización "México Evalúa" en su informe "Hallazgos 2017: Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México", existen niveles de impunidad generalizada en todas las entidades federativas, pues incluso el Estado "mejor calificado" presenta un índice cercano al 60%, mientras que el promedio nacional supera el 80%.

El Estado de Morelos se ubicó en un puntaje del 95.85, donde la media nacional es de 87.3 (octavo lugar).

El combate de la corrupción en Morelos ha sido una asignatura pendiente de los últimos sexenios, en los que no se han reflejado avances en la disminución de sus índices; por el contrario, se ha colocado a nuestra entidad en los últimos lugares en los estudios de percepción de la corrupción realizados en el país.

"De acuerdo con los resultados de la más reciente Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, dada a conocer por el INEGI, el estado de Morelos se encuentra entre las últimas entidades

[10] Op cit. Plan estatal de Desarrollo 2019-2024 Pp. 27-28.

SAEM

federativas en la tasa de prevalencia e incidencia de la corrupción en México.

La ENCIG 2017, proporciona información sobre la percepción acerca del fenómeno de corrupción y las experiencias que sufrió la población al realizar pagos, trámites, solicitudes de servicios públicos, además del contacto con autoridades durante 2017.

Según datos del INEGI, en 2017 el estado de Morelos ocupó el lugar 30 a nivel nacional en la tasa de prevalencia de la corrupción, mientras que en la tasa de incidencia se ubicó en el lugar número 27 a nivel nacional, lo cual da cuenta de los nulos resultados y la falta de atención por parte de las instituciones dedicadas a combatir la corrupción en nuestra entidad."[11]

Por otro lado, a nivel nacional se han originado esfuerzos para el combate a la corrupción. En mayo de 2015 se publica la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que ha sido replicado en las entidades federativas y señala:

"Sin embargo, a más de tres años de la publicación de la reforma constitucional anticorrupción, en Morelos no ha sido instalado ni se encuentra operando el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), ya que, si bien se ha cumplido con la armonización legislativa en la materia, a la fecha no se cuenta con un Comité de Participación Ciudadana del SEA y tampoco con un Comité Coordinador.

Lo anterior ha impedido la implementación de políticas públicas en la materia, así como una efectiva coordinación de las instancias dedicadas al combate a la corrupción en la entidad, las cuales vienen trabajando de manera desarticulada y con esfuerzos aislados que no han permeado en la disminución de los índices de corrupción"[12].

[11] Op cit P.363.
[12] Op cit. pp. 365-366

48

SAEM

Adicionalmente, al momento de entrar en funciones el presente gobierno:

"*... detectó la existencia de un considerable número de expedientes abiertos, con motivo de observaciones no solventadas dentro de auditorías practicadas a ejercicios anteriores, por parte de la Auditoría Superior de la Federación y de la*

Secretaría de la Función Pública, así como una elevada cantidad en miles de millones de pesos por montos de reintegros pendientes, por lo que, de manera conjunta con dichas instancias federales, se han iniciado las investigaciones para deslindar las responsabilidades administrativas correspondientes". [13]

Por su parte, con motivo de la instalación de las mesas de trabajo realizadas el 5 de diciembre de 2018, para la recepción de propuestas, aportaciones, sugerencias y comentarios en materia anticorrupción, fiscalización, transparencia, contraloría social y responsabilidades administrativas, se recibieron más de 60 propuestas presentadas por las instancias encargadas del combate a la corrupción, entre las cuales, existe coincidencia y mayor interés por los siguientes temas:

- Falta de capacitación del personal ejecutor de programas y servicios gubernamentales, así como del personal que integra los órganos internos de control, respecto del ejercicio de los recursos públicos, sensibilización del servicio público, procedimiento de investigación, responsabilidades administrativas de los servidores públicos, fiscalización, transparencia y contraloría social.
- Retomar en la Ley de Transparencia la atribución del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE) de sancionar a los servidores públicos que no cumplan con la publicación de obligaciones de transparencia o con las resoluciones jurídicas dictadas por el pleno.
- Fomento y estímulo de una cultura de integridad corporativa.
- Limitar y, en su momento, eliminar el uso de efectivo en transacciones gubernamentales.

[13] Op Cit. p. 366.

49

SAEM

- Desarrollo de publicidad oficial que garantice prensa libre y crítica.
- Instituciones ajenas a cuotas de partidos, exigir idoneidad en los servidores públicos, sin amiguismos sin nepotismo.
- Agilizar la implementación de las distintas instancias que contemplan tanto las leyes federales, como estatales para el combate a la corrupción, a fin de que empiecen a operar cada una de acuerdo con sus atribuciones.
- Fortalecer y difundir la denuncia ciudadana, estableciendo mecanismos de seguimiento hasta su conclusión, evitando con ello la imparcialidad.
- Asignar mayor presupuesto a las instancias dedicadas a promover el combate a la corrupción en la entidad.
- Reformas a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado, para simplificar su cumplimiento, ya que define hipótesis complicadas para su acreditación, lo que genera la falta de la imposición de la sanción.
- Difusión masiva en los medios de comunicación oficiales y particulares, sobre los beneficios de la contraloría social, a través de los convenios correspondientes, así como facilitar los espacios académicos para realizar actividades de capacitación e investigación, entre otras actividades.
- Prevenir sobre el tratamiento de los datos personales recabados, a través de los avisos de privacidad, en particular en materia de contraloría social.
- Fomentar la cultura de transparencia mediante programas o brigadas.
- Mejora de la plataforma de transparencia para fácil acceso.
- Cumplimiento de los perfiles de puesto, reglamentos y manuales de procedimientos en la contratación de personal.
- Programa de difusión de mensajes donde se narre, de forma clara y breve, qué es la fiscalización.
- Revisión integral del marco jurídico en materia de fiscalización, transparencia y responsabilidades administrativas.

SAEM

- Fortalecer la autonomía de las instituciones anticorrupción.
- Disminuir el gasto en publicidad y artículos suntuarios de los servidores públicos en los distintos órdenes de gobierno, ampliarlo en las áreas que integran el combate a la corrupción."[14]

Con la información estadística y las propuestas recibidas en las mesas de trabajo instaladas para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, fueron diseñados los objetivos y estrategias que definirán el eje rector para la presente administración pública estatal, mismos que a continuación se establecen:

"Objetivos, Estrategias y Líneas de acción

5.7 Objetivo estratégico

Fortalecer la cultura de la transparencia y rendición de cuentas en el quehacer gubernamental, promoviendo la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos asignados al estado.

Objetivo de Desarrollo Sostenible vinculado:

5.7.1 Estrategia

Impulsar la coordinación y la vinculación intergubernamental con los tres órdenes de gobierno, para el fortalecimiento de la evaluación y control de la gestión pública.

Metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible vinculadas:

Líneas de acción

5.7.1.1 Suscribir convenios de colaboración con los municipios del estado para la supervisión y vigilancia de los recursos públicos.

[14] Op cit. pp. 366-368

51

SAEM

5.7.1.2 Suscribir conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública (SFP) el Programa Anual de Trabajo.

5.7.1.3 Realizar congresos, foros, talleres, cursos y capacitaciones para servidores públicos en temas inherentes a la evaluación y control de la gestión pública.

5.7.2 Estrategia

Fortalecer la relación armónica con los 32 órganos de control estatales del país.

Meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible vinculada:

Líneas de acción

5.7.2.1 Participar en las actividades de la Comisión Permanente de Contralores

Estados-Federación (CPCE-F).

5.7.2.2 Atender y dar seguimiento a las líneas de acción para el cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de la Comisión Permanente de Contralores Estados Federación (CPCE-F).

5.7.3 Estrategia

Coordinar la atención de las observaciones derivadas de auditorías conjuntas y directas de los recursos federales otorgados al estado.

Meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible vinculada:

Líneas de acción

5.7.3.1 Establecer las líneas de comunicación con los entes auditados para fortalecer el vínculo y la coordinación.

52

5.7.3.2 Dar seguimiento a las observaciones derivadas de las auditorías conjuntas

y directas pendientes de solventar por el ente auditado.

5.7.3.3 Generar un programa de reuniones, capacitaciones y asesorías para el adecuado seguimiento de las observaciones pendientes de solventar.

5.7.4 Estrategia

Fortalecer la coordinación con la Auditoría Superior de Federación (ASF) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), para el adecuado manejo de los recursos públicos.

Meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible vinculada:

Líneas de acción

5.7.4.1 Participar en la presentación de los informes de resultados finales de auditorías con la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

5.7.4.2 Atender los resultados derivados de los informes finales de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

5.7.4.3 Promover ante los órganos de control interno competentes las acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa.

5.7.5 Estrategia

Atender posibles actos de corrupción o faltas administrativas de los servidores públicos derivadas de las denuncias ciudadanas presentadas a través del Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDEC) de la Secretaría de la Función Pública.

SAEM

Meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible vinculada:

Líneas de acción

5.7.5.1 Atender, asesorar y dar seguimiento a las denuncias y/o quejas ciudadanas presentadas en el SIDEC de la Secretaría de la Función Pública.

5.7.5.2 Canalizar de manera oportuna las denuncias y/o quejas ciudadanas a las instituciones públicas responsables de su atención.

5.7.5.3 Implementar mecanismos de seguimiento con las instituciones responsables de la atención de las denuncias y/o quejas ciudadanas presentadas en el SIDEC de la Secretaría de la Función Pública.

5.7.6 Estrategia

Promover la transparencia y el combate a la corrupción en el servicio público y la correcta fiscalización y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos públicos bajo principios éticos y de legalidad en Administración Pública Central y Paraestatal.

Meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible vinculada:

Líneas de acción

5.7.6.1 Ejecutar auditorías, revisiones, supervisiones, acciones de vigilancia y de fiscalización a las entidades de la Administración Pública Central y Paraestatal para verificar el correcto uso de los recursos públicos y el ejercicio del servicio público con apego a la normatividad.

5.7.6.2 Supervisar que la ejecución de las obras públicas cumpla con la normativa aplicable en el sector central.

SAEM

5.7.6.3 Fortalecer los principios y valores éticos, responsabilidad profesional y estándares de conducta en las entidades de la Administración Pública Central y Paraestatal.

5.7.6.4 Investigar actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas en las entidades de la Administración Pública Central y Paraestatal.

5.7.6.5 Impulsar un sistema de control interno eficiente en las entidades de la Administración Pública Central y Paraestatal.

5.7.6.6 Verificar que los procesos de entrega-recepción entre servidores públicos se realicen con apego a la normativa vigente en las entidades de la Administración Pública Central y Paraestatal.

5.7.6.7 Atender los requerimientos de las entidades públicas sobre la designación, control y evaluación del desempeño de las firmas de auditores externos de la Administración Pública del Estado de Morelos.

5.7.7 Estrategia

Promover las bases y mecanismos de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, para vincular las acciones de los programas sectoriales, regionales e institucionales, en materia de transparencia, combate a la corrupción y rendición de cuentas.

Metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible vinculadas:

Líneas de acción

5.7.7.1 Fortalecer los instrumentos jurídicos encaminados al control y vigilancia de los recursos públicos.

5.7.7.2 Promover congresos, foros, talleres, cursos y seminarios de capacitación en materia de armonización legislativa y actualización.

55

SAEM

5.7.7.3 Atender las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

5.7.7.4 Atender y dar respuesta a las solicitudes de información pública en materia de transparencia.

5.7.8 Estrategia

Establecer mecanismos de control que promuevan el cumplimiento de las disposiciones legales para la aplicación de sanciones administrativas, así como la expedición del oficio de habilitación o de sanción.

Meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible vinculada:

Líneas de acción

5.7.8.1 Sustanciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, a efecto de imponer las sanciones a servidores o exservidores públicos, por la comisión de faltas administrativas calificadas como no graves.

5.7.8.2 Registrar y actualizar el padrón de los servidores públicos sancionados de los tres órdenes de gobierno.

5.7.8.3 Expedir los oficios de habilitación o de sanción a la ciudadanía interesada en prestar un empleo, cargo o comisión en la administración pública.

5.7.9 Estrategia

Establecer mecanismos de participación ciudadana en materia de contraloría social, que promuevan la vigilancia y seguimiento del uso adecuado de los recursos públicos aplicados en obras y acciones de los programas de desarrollo social.

Meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible vinculada:

SAEM

Líneas de acción

5.7.9.1 Capacitar en materia de contraloría social a los beneficiarios e integrantes de los comités de obras y acciones de los programas de desarrollo social.

5.7.9.2 Distribuir materiales informativos en materia de contraloría social para promover la participación ciudadana individual y organizada en la vigilancia de las acciones de gobierno.

5.7.9.3 Realizar el Programa Anual de Trabajo con gobiernos municipales para coordinar acciones en materia de contraloría social.

5.7.10 Estrategia

Promover la cultura de la denuncia para prevenir posibles actos de corrupción en la aplicación de los recursos públicos de los distintos programas de desarrollo social.

Meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible vinculada:

Líneas de acción

5.7.10.1 Implementar campañas de difusión para promover la denuncia ciudadana.

5.7.10.2 Dar a conocer a la ciudadanía los mecanismos para facilitar la presentación de quejas y denuncias.

5.7.10.3 Canalizar y dar seguimiento, ante las instancias ejecutoras de obras y acciones sociales, las quejas y denuncias interpuestas por la ciudadanía.

5.7.10.4 Diseñar acciones y programas sociales tendientes a fomentar la participación ciudadana en materia de contraloría social para prevenir posibles actos de corrupción en la gestión gubernamental.

57

SAEM

5.7.11 Estrategia

Establecer y promover mecanismos internos de prevención que coadyuven a combatir la corrupción en la Administración Pública Estatal.

Meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible vinculada:

Líneas de acción

5.7.11.1 Implementar mecanismos internos para prevenir actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas.

5.7.11.2 Instrumentar medios físicos y electrónicos que faciliten la recepción de quejas y denuncias ciudadanas.

5.7.11.3 Asesorar y difundir a la ciudadanía para la presentación de quejas y denuncias por posibles faltas administrativas o hechos de corrupción.

5.7.11.4 Impulsar una cultura de transparencia e integridad en los servidores públicos.

5.7.11.5 Establecer un programa interno de capacitaciones a servidores públicos, en materia de ética, integridad y prevención en actos de corrupción"[15].

Y para culminar el presente punto, el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, señala en lo referente al Eje Transversal, Cero Impunidad:

"Los ejes transversales "cero corrupción" y "cero impunidad" operan permanentemente y sin tolerancia de manera transversal en todos los ejes rectores, líneas de acción, objetivos, planes, programas, proyectos y acciones de gobierno.

[15] Op cit Pp. 368-375.

58

SAEM

Conscientes que la corrupción e impunidad son los flagelos más dañinos para el bienestar y desarrollo del Estado, hemos decidido hacerles frente y combatirlos de manera contundente; ya no habrá más discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, no habrá más inobservancias normativas y la ley se aplicará sin cortapisas.

Erradicaremos los dos "cánceres" que tanto han dañado al Estado y tanto retraso y rezago han generado, para dar paso al uso eficiente de los recursos públicos de manera transparente y con rendición de cuentas".[16]

Por lo anteriormente descrito, el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, señala directamente al fenómeno de la corrupción y la impunidad, como dos problemas a los que hay que enfrentar de manera inmediata, a través de toda una serie de acciones, mismas que ya se detallaron con anterioridad.

Por otra parte, hace alusión, a la agenda 2030 y trata de alinear esta con el Plan Estatal de Desarrollo, en el siguiente punto se tratará de abordar el presente tema desde la perspectiva de la corrupción.

3.2. Incorporación del enfoque de la agenda 20-30

La corrupción es un fenómeno global que se encuentra en todos los países e impacta a todas las personas, pero daña más a quienes se encuentran en situación de pobreza. Al debilitar el desarrollo, perjudicar la prosperidad económica y dañar la buena gobernanza y la prestación de servicios públicos, la corrupción es un obstáculo importante para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El Foro Económico Mundial (FEM), estima que al menos $2.6 billones de dólares son robados por la corrupción anualmente - el equivalente al 5% del producto interno bruto global.

[16] Op Cit. p. 385

SAEM

El costo de la corrupción es más grande que la simple desviación de recursos de su propósito legítimo - la corrupción corroe el tejido social, debilita el Estado de Derecho, socaba la confianza en el gobierno, erosiona la calidad de vida de las personas y crea un entorno propicio para que proliferen el crimen organizado, el terrorismo y el extremismo violento.

La adopción de la Agenda 20-30 para el Desarrollo Sostenible fue un avance importante, ya que los Estados Miembros reconocieron de manera explícita la importancia de promover la transparencia, la responsabilidad y la integridad para el desarrollo sostenible.

La corrupción tiene un efecto devastador en todo el mundo y, afecta de manera desproporcionada a los sectores más pobres y vulnerables de las sociedades.

El Banco Mundial (BM) estima que las empresas y los individuos pagan más de 1 billón de dólares anuales en sobornos. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y el Foro Económico Mundial, los gobiernos menos corruptos recaudan 4% más del PIB en ingresos fiscales, que los países con el mismo nivel de desarrollo económico, pero con niveles más altos de corrupción.

Actualmente, existe la voluntad política y los conocimientos técnicos necesarios para combatir la corrupción. También existen alianzas entre una amplia gama de partes interesadas, incluidos el sector privado, la sociedad civil, la academia y la juventud, y existe un consenso global de que la corrupción es la causa subyacente de muchos de nuestros problemas globales, y necesita ser combatida mediante una respuesta integral, bien dirigida y colectiva.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), proporciona un amplio rango de apoyo a los Estados Miembros para mejorar su capacidad de prevenir, detectar, investigar y perseguir la corrupción. La Oficina también ayuda a los países a desarrollar y coordinar

actividades de asistencia técnica relacionadas a la lucha contra la corrupción a nivel regional, nacional e internacional.

La UNODC también colabora con el Banco Mundial en la Iniciativa de Recuperación de Activos Robados (STAR, por sus siglas en inglés), que apoya los esfuerzos para acabar con los paraísos fiscales de los fondos corruptos. La Iniciativa STAR, trabaja de manera cercana con los países y centros financieros para prevenir el lavado de las ganancias económicas de la corrupción y para facilitar una devolución sistemática y oportuna de activos robados.

Para abordar el problema de la falta de metodologías o estándares internacionales para medir la corrupción, y apoyar la formulación de políticas basadas en la evidencia, la Oficina se asoció con el Centro de Excelencia para Información Estadística UNODC-INEGI en México y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para desarrollar una nueva iniciativa para la medición de la corrupción: el "Manual sobre la Medición de la Corrupción a través de Encuestas por Muestreo". El Manual ofrece lineamientos metodológicos para medir los sobornos y otras formas de corrupción mediante encuestas y busca apoyar la implementación del ODS 16.5, que apunta a "reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas" por parte de los Estados Miembros.

La comunidad global ha reconocido que la corrupción es un obstáculo para el pleno cumplimiento de los ODS y está intensificando sus esfuerzos contra la corrupción. En abril de 2021, la Asamblea General de las Naciones Unidas celebró un período extraordinario de Sesiones Especiales contra la corrupción. La sesión consideró los desafíos y medidas para prevenir y combatir la corrupción y fortalecer la cooperación internacional.

Por lo anteriormente descrito, en septiembre de 2015, al terminar el periodo de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), más de 180 estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) acordaron un nuevo plan de acción a partir del balance de los ODM. Así, se estableció la Agenda

SAEM

2030 para el Desarrollo Sostenible, mejor conocida como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El nuevo conjunto de objetivos mundiales se basa en lo alcanzado por los ODM e incluyen nuevas metas globales como el crecimiento sustentable, prosperidad energética con cuidado al medio ambiente, así como la seguridad, la paz y la igualdad de género.

La Agenda 20-30 es un plan de acción mundial a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que guiará las decisiones que adoptemos gobiernos y sociedad durante los próximos 15 años, y cuyos propósitos son fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad; erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones; asegurar el progreso social y económico sostenible en todo el mundo, lo cual es indispensable para el desarrollo sostenible; además de garantizar los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la equidad de género.

Esta nueva agenda está integrada por 17 objetivos, que se desagregan en 169 metas, que abarcan 5 esferas de acción: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas, mismos que se medidas a través de 230 indicadores globales.[17]

Este plan será implementado por todos los países firmantes de la Resolución 70/1 de la Organización de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, mediante una alianza de colaboración.

México ha dado pasos firmes en la consecución de los ODS hacia el año 2030; el Gobierno de la República instaló el Consejo Nacional de la Agenda 2030, como espacio plural y participativo para dar seguimiento a la aplicación de la Agenda 20-30 de las Naciones Unidas.

[17] Naciones Unidas, Agenda 20-30.

Para alcanzar las metas de los ODS, es necesario que los tres órdenes de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, se sumen y encaucen acciones para transformar al país y al mundo en un lugar mejor.

La Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), busca fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales en lo que a ellos corresponde en el cumplimiento de los ODS; por ello, presentará una estrategia para que, en conjunto, se alcancen los objetivos que plantea la Agenda 20-30, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada espacio municipal, con pleno respeto a su autonomía.

La Asamblea General de la ONU adoptó hoy la Agenda 20-30 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

Los Estados miembros de la Naciones Unidas aprobaron una resolución en la que reconocen que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y afirman que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible.

La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental.

La nueva estrategia regirá los programas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

"Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección

duradera del planeta y sus recursos naturales", señalaron los Estados en la resolución."[18]

Los 17 Objetivos de la Agenda se elaboraron en más de dos años de consultas públicas, interacción con la sociedad civil y negociaciones entre los países.

La Agenda implica un compromiso común y universal, no obstante, puesto que cada país enfrenta retos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, recursos y actividad económica, y cada uno fijará sus propias metas nacionales, apegándose a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dispone el texto aprobado por la Asamblea General.

Además de poner fin a la pobreza en el mundo, los ODS incluyen, entre otros puntos, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia.

Como se puede observar, la corrupción amenaza el cumplimiento de los ODS. Las grandes sumas que se pierden por causa de la corrupción podrían ser utilizadas para mejorar el nivel de vida, incrementando el acceso a la vivienda, la salud, la educación y el agua.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, también ha reconocido que la corrupción es un obstáculo para el desarrollo que desvía los recursos para erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible. Ha exhortado a los Estados que no lo hayan hecho aún, a ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) y adherirse a ella.

Reducir de manera sustancial la corrupción y el soborno en todas sus formas es una de las metas del ODS 16, que busca promover sociedades pacíficas e

[18] Ibidem.

SAEM

inclusivas, proveer acceso a la justicia para todos y construir instituciones efectivas, responsables e incluyentes en todos los niveles.

Las medidas en contra de la corrupción pueden ayudar a promover el desarrollo sostenible y a fomentar la confianza de las sociedades en el Estado de Derecho y la rendición de cuentas dentro de las instituciones encargadas de protegerlas y proporcionarles una vasta cantidad de servicios:

A continuación, se describen algunas de las metas contenidas en las ODS 16, principalmente aquellas vinculadas al fenómeno de la corrupción:

"16.4. De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los archivos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.

16.5. Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

16.6. Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

16.10. Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales."[19]

A partir de lo anteriormente descrito, se pretende garantizar la seguridad de las y los ciudadanos y sus Derechos Humanos, mediante la creación de instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.

México ha registrado avances importantes en la incorporación y seguimiento de la Agenda 2030 en los procesos de planeación del país; muestra de ello son las recientes reformas al marco legal de la Ley de Planeación y su mención de la incorporación de la Agenda 2030 en el diseño de planes y programas públicos; la

[19] Op cit. Metas ODS 16.

65

instalación de mecanismos de seguimiento y monitoreo, por medio del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS); el establecimiento del Consejo Nacional y de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación en los Estados, y la generación de alianzas y acuerdos interinstitucionales encaminados a fortalecer el cumplimiento de los Objetivos y metas de esta Agenda. Sin embargo, en la gestión gubernamental, persiste la necesidad de un enfoque de Gestión por Resultados para el Desarrollo (GRD), derechos humanos e integralidad, en las fases del ciclo de las Políticas públicas. Algunos gobiernos, instituciones y organizaciones de otros países, al igual que México, han comenzado a incorporar la Agenda en sus planes, estrategias e instrumentos de desarrollo, para lo que han solicitado apoyo del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. En respuesta, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG, por sus siglas en inglés) ha identificado algunos elementos necesarios que facilitan definir un enfoque común para su aplicación efectiva y coherente, conforme a una Metodología de Transversalización, Aceleración y Apoyo a las Políticas (MAPS, por sus siglas en inglés).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está impulsando la transversalidad de la Agenda 20-30 en la planeación nacional y el ciclo de políticas públicas de cada sector en distintos niveles de gobierno. Con esta Guía, el PNUD busca atender el primer pilar del enfoque MAPS, sin dejar de reconocer la responsabilidad y compromiso de actores clave como el Gobierno, la iniciativa privada, la sociedad civil organizada, la academia y la ciudadanía, para su plena inclusión.

En el marco de este compromiso, se pretende guiar a las instituciones públicas en el proceso de incorporación del Enfoque de Agenda 20-30 en el diagnóstico, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de planes y programas públicos. Esta incorporación requiere asegurar el cumplimiento de criterios normativos, teóricos y metodológicos en cada una de las etapas que completan el ciclo de vida de políticas, planes y programas.

El ciclo de vida de las políticas públicas contempla las siguientes fases: diagnóstico, diseño, implementación, seguimiento y evaluación. La incorporación del Enfoque de Agenda 20-30, debe permear cada uno de los análisis y etapas de las intervenciones de desarrollo hasta que se cumpla su ciclo de vida.

3.3. La Política Pública y su importancia para enfrentar a la corrupción

Uno de los objetivos principales del Comité de Participación Ciudadana, al igual que de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Morelos, es elaborar la Política Estatal Anticorrupción; en este sentido, el primer reto lo representa el conocer el procedimiento para la elaboración de las Políticas Públicas, donde la identificación del problema constituye el punto de partida del presente proyecto; que en este caso específico lo encarna la corrupción, fenómeno que se atenderá desde su concepción, hasta las dificultades que se tiene para su medición y por lo tanto, para poderle enfrentar.

El desarrollo de políticas públicas tiene como propósito fundamental, establecer principios, lineamientos, e instrumentos necesarios para resolver los problemas más importantes, a los cuales se enfrenta la sociedad y que se manifiestan como impedimentos, al logro de los objetivos permanentes tanto del Estado como de sus instituciones sectoriales.

Las políticas públicas se definen de forma sencilla como: “Un instrumento que permite traducir las intenciones del gobierno en acción”, o “Un curso de acción cuyo propósito es enfrentar un problema o un asunto de interés público”, sin embargo, existen definiciones más elaboradas como la siguiente:

> *“es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”.*

SAEM

Como se puede observar, la presente concepción hace énfasis en un proceso que incluye decisiones de funcionarios públicos y sociedad orientados a dar solución a una problemática. Luis Aguilar Villanueva señala que la Política Pública es "en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce".

Por lo anteriormente descrito, se entiende a las Políticas Públicas como el contexto de realización de un "pacto" entre el Estado y la sociedad, en el sentido de ubicar un nuevo papel del Estado; mucho más ágil, participativo, incluyente, humanizado y preocupado por dar solución a la problemática social.

Las Políticas Públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios y consiste en reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad.

La política pública es aquella que se aboca a establecer definiciones, sobre cursos de acción a seguir por las instituciones de Gobierno ante un determinado problema, el cual se quiere superar expresamente mediante voluntad política, sin distinguir si dichas acciones se refieren a la sociedad en su conjunto, a un sector específico o inclusive a aspectos internos de la institucionalidad y gestión del propio Gobierno.

Las políticas públicas, son el producto de los procesos de toma de decisiones, del Estado frente a determinados problemas públicos. Estos procesos implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales.

De hecho, el gobierno como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden y de la seguridad del conjunto de la sociedad, está obligada a atender y resolver los problemas públicos de la misma y, en consecuencia, a llevar a cabo el proceso de diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas que sean necesarias para tal fin.

Por lo que respecta a las políticas entendidas como estrategias encaminadas a una finalidad determinada, que comúnmente es la solución de problemas, Luis Aguilar Villanueva menciona que, "Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos."

Con base en lo mencionado, el proceso amplio de la aplicación de las políticas públicas precisamente por su carácter público ofrece una amplia gama de estrategias de acción, que llevan implícita la corresponsabilidad entre el gobierno y los gobernados.

Las políticas públicas implican también actividades de comunicación pública a la implementación de estrategias, convirtiéndose en un conjunto de actividades posteriores a la toma de decisiones iniciales que les dan origen, a través de las cuales es posible proveer de elementos evidénciales, argumentativos y de persuasión, todos ellos necesarios para la obtención de consensos.

En síntesis, una política pública, implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la solución de problemas públicos y a la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados.

En el presente orden de ideas y de acuerdo con la metodología sobre el procedimiento de elaboración de las políticas públicas, ésta toma como punto de partida la identificación de él o los problemas y de ahí trata de medir su impacto en el entorno social: cómo afecta, cuándo se detecta, a quienes aqueja, dónde se presenta, cómo se cuantifica, entre otros, para finalmente dar una solución a la problemática.

SAEM

En este sentido, el siguiente paso a seguir es definir el objetivo del tema del presente proyecto; la corrupción, ya que a partir de ello se limitará el campo de actuación del documento que a continuación se describe. Por lo tanto, se parte de definir a la corrupción desde diversos enfoques, para posteriormente adoptar una definición que será utilizada en el presente documento. Es importante señalar, que para dar cumplimiento a la definición sobre corrupción, se determinó retomar las reformas constitucionales y legales que dieron forma al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), donde se parte de cuatro observaciones empíricas: la fragmentación de las instituciones dedicadas a combatir la corrupción; la debilidad del régimen disciplinario mexicano; la falta de pesos y contrapesos para evitar desviaciones en los sistemas de control interno, de fiscalización y de sanciones, y la ausencia de inteligencia institucional para detectar y corregir las prácticas sistemáticas de corrupción.

De acuerdo con estos cuatro puntos, el origen del fenómeno se concentra en los puestos públicos, el presupuesto público y la desviación de los fines institucionales hacia los particulares. Por lo tanto, es a partir de estos elementos de donde hay que iniciar definiendo al problema en cuestión.

Otro de los desafíos que representa el tema de la corrupción es el cuantificarla, diagnosticar sus causas, para con ello detectarla de mejor forma y diseñar sistemas de incentivos para su inhibición y medidas preventivas más efectivas, así como integrar recursos y apoyo político para dar continuidad a las medidas de control.

Los instrumentos comúnmente empleados para medir la corrupción están representados por los índices basados en la percepción, sin embargo, ello representa algunos problemas inherentes a la medición de la corrupción en sí misma y a los métodos empleados para calcular dichos índices. Por lo tanto, es importante construir indicadores que midan el desempeño de los servidores públicos y que reflejen tanto los factores que propician la corrupción como sus efectos. Tales indicadores son fáciles de entender y permiten hacer comparaciones entre diferentes espacios y tiempos. Más aún, la tarea de reunirlos y difundirlos es

en sí misma una actividad propia del "buen gobierno", dichos indicadores pueden mostrarnos la corrupción no como un aspecto abstracto de la gobernanza o del desarrollo, sino como un problema que la gente experimenta en la vida cotidiana. Si se busca crear en el seno de la sociedad una resistencia a la corrupción es entonces de vital importancia conocer este tipo de factores, lo cual no equivale solamente a medir la corrupción en sí misma.

No hay que intentar medir la corrupción en sí misma, es más conveniente promover el uso de los indicadores sobre el desempeño gubernamental para identificar el marco de los incentivos y los efectos de la corrupción.

3.4. La importancia de la participación ciudadana

La participación ciudadana es un componente vital para el funcionamiento de la democracia ya que funge como un mecanismo que vincula a los ciudadanos organizados con el rumbo y desarrollo de la sociedad y el gobierno. Su incidencia en los asuntos públicos y su capacidad para la transformación del quehacer gubernamental se enmarca en un contexto en el que los ciudadanos son un referente para ubicar en donde existen errores de gestión y qué áreas de mejora se pueden explotar para el funcionamiento pleno del Estado.

En este mismo orden de ideas, la participación ciudadana está situada en el desenvolvimiento de la gobernanza, la cual genera un entorno de viabilidad para el involucramiento de distintos actores en la solución de problemas públicos y en la toma de decisiones que tienen repercusión en las instituciones y sus políticas públicas. Tal es el caso de la corrupción, la cual actualmente es un foco de atención para los distintos poderes y órdenes de gobierno en México ya que se ha convertido en uno de los problemas públicos más difíciles de explicar y de atender debido al nivel de complejidad que implica este comportamiento a lo largo de la sociedad y de las estructuras gubernamentales.

SAEM

En este orden de ideas, el presente tema tiene el objetivo de analizar el papel de la participación ciudadana como un insumo para el combate a la corrupción, en específico a través de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) el cual se gestó el 27 de mayo de 2015 en el marco de la reforma constitucional al artículo 113 que dio paso a la construcción de este Sistema como un mecanismo de coordinación que se encargará de definir políticas de combate a la corrupción.

La participación ciudadana es una actividad que se expresa de diferentes formas en la vida democrática, tal vez el ejemplo más claro es el ejercicio del sufragio como mecanismo para definir representantes, sin embargo, no es el único instrumento de intervención en los asuntos públicos, por lo que la participación no se reduce solo a la emisión de un voto. Entre los mecanismos de democracia directa se pueden mencionar algunos como las iniciativas de ley, referéndum, plebiscito[20], consultas ciudadanas y la revocación de mandato.

Dentro de esos mecanismos de participación, es importante entender el papel de la ciudadanía como actor clave para "que surja una participación ciudadana activa, a la cual no se le debe confundir con la democracia participativa ni con figuras como el referéndum, el plebiscito y la consulta ciudadana. La participación ciudadana debe ser un ejercicio cotidiano que permita una interconexión entre sociedad y gobierno."[21] Por lo tanto, si la participación ciudadana no es simplemente el sufragio, las consultas y referéndums, entonces su definición debe ser más precisa. De acuerdo con Velásquez:

[20] El plebiscito se refiere a una "consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica" (Arteaga, 2017: 90) mientras que el referéndum alude a un "procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo. Es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país, es un instrumento conocido por la teoría política como democracia directa." (Berlín, 1997: 819).

[21] Meixueiro, G. y. L. C. (2007) Gobernabilidad y Sociedad Civil. Ciudad de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados/LX Legislatura, México. P.12.

SAEM

"se entiende como el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político."[22]

La participación ciudadana se distingue por su nivel de involucramiento de los ciudadanos en los asuntos del Estado, particularmente, en la administración pública, lo cual también la distingue de la participación social que se visualiza en organizaciones que defienden intereses particulares o la participación política que se distingue por considerar el papel de los ciudadanos dentro del sistema político, particularmente en los partidos políticos.

En este mismo orden de ideas, para que la participación ciudadana tenga un mayor impacto ésta debe analizarse dentro de un régimen específico, en este caso, el democrático en el cual han surgido conceptos como sociedad civil, *empowerment* o empoderamiento, tercer sector, calidad de la democracia, etc. y adquiere un protagonismo absoluto de la mano de la idea de capital social, ya que la participación no es un discurso cargado de retórica, sino ante todo la mejor garantía para hacer funcionar la democracia[23]. Asimismo, debe considerarse para el caso de México, el papel de la gobernanza como un campo propio de la democracia que se basa en la coordinación de actores gubernamentales, privados y sociales que toman decisiones de manera colectiva, de manera que el papel directivo del Estado pasa a ser el de un generador de sinergia con el fin de impulsar la participación de diferentes sectores, disminuir costos de transacción y generar mayor legitimidad en la definición y diseño de objetivos de política pública.

Por lo tanto la gobernanza y la participación ciudadana son dos esquemas que hoy en día son parte del desarrollo de cualquier sociedad que se diga democrática y si bien ambas propuestas en el deber ser parecen vislumbrar una mayor injerencia de los ciudadanos en los asuntos públicos, también es cierto que invitan a distintos

[22] Velásquez, F. y. E. G. (2004) La Planeación participativa en Bogotá D.C. análisis y propuestas. Ed. Fundación corona, Foro Nacional Pro Colombia, P. 2.

[23] Font, J. (2007) Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel, España. P.14.

SAEM

sectores como el privado, el académico y el social a formar parte de un modelo que propone una mayor horizontalidad en la toma de decisiones públicas, sin embargo, en la práctica esto no siempre es así debido a límites cuantitativos (recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros) y cualitativos (el "*timing*" en el que los proyectos y propuestas son puestas a discusión de distintos poderes y sectores, así como lo previsto en los marcos legales existentes) con los que cuenta el gobierno, así como la falta de acuerdos, de coordinación y relaciones entre diferentes órdenes y poderes de gobierno en la atención de servicios públicos.

A pesar de los obstáculos mencionados en el párrafo anterior, éstos no son razón para dejar de impulsar la participación ciudadana ya que no solo se trata de generar mayor consenso y legitimidad en la toma de decisiones, también implica mejorar la eficiencia del sector gubernamental. De acuerdo con Peters:

> *"el énfasis en gran parte de la literatura de gobernanza ha estado en mejorar la participación democrática en la toma de decisiones y en su implementación en lugar de mejorar la eficiencia de la administración de programas dado que los actores sociales proporcionan no solo legitimidad democrática sino también información valiosa sobre las poblaciones objetivo de los programas y pueden involucrarse en el proceso de entrega de servicios."*[24]

De tal forma que la participación ciudadana tiene dos fines: mejorar el ejercicio democrático incentivando a los ciudadanos para moldear los mecanismos de prestación de bienes y servicios públicos de acuerdo a sus inquietudes y necesidades, y, por otra parte, reformar el aparato gubernamental no solo con la modificación de leyes, sino con la transformación de los procesos y actitudes de los servidores públicos con respecto a los ciudadanos, lo cual refleja una mayor apertura al cambio para consolidar verdaderas instituciones democráticas.

[24] Peters, B. G. (2011) Steering, rowing, drifting, or sinking? Changing patterns of governance, Urban Research & Practice, Volume 4, Issue 1, USA. P. 6.

SAEM

Tabla 1. *Niveles de participación ciudadana*

1. Niveles de participación ciudadana	
Comunicación	Fase de participación relativamente pasiva por parte de la ciudadanía en la que el gobierno genera condiciones para que las personas se informen y evalúen (a través de una gran variedad de medios) las políticas y programas implementados, así como los bienes y servicios entregados.
Consulta	Esta constituye la primera fase de interrelación entre gobierno, ciudadanía o actores privados. Consiste en un dialogo entre los diferentes actores para aprobar y legitimar objetivos o instrumentos previamente diseñados por el gobierno o, en su defecto, para realizar pequeños ajustes en sus diseños y previsiones. Se trata de procesos que no son vinculantes; es decir, dejan al gobierno en turno la atribución de hasta dónde tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía. El Plebiscito y el referéndum son las formas más conocidas, aunque existen más novedosas, como el presupuesto participativo,
Coproducción	Esquema de participación en el que se favorecen dinámicas de colaboración público-privadas-sociales para la gestación de programas y servicios. En este caso, se establece un compromiso entre los actores e instancias involucradas para llevar a cabo tareas dentro de la hechura de la política pública en cuestión, por lo que da una cierta estabilidad y se clarifican los alcances de la participación.
Deliberación	Fase más profunda de la acción participativa en la que, a partir de procesos de diálogos repetidos, se generan dinámicas de definición de objetivos y principios de política pública, a partir de los cuales se diseñan los instrumentos de la acción pública local. Cuando la participación se incorpora bajo un esquema de deliberación, se diferencia de las anteriores modalidades porque no hay una definición ex ante de objetivos y políticas, sino que se constituyen como parte de un proceso mismo de deliberación
Delegación	La delegación se establece cuando un gobierno otorga a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos, en los últimos años se han venido acumulando experiencias en el campo de la salud preventiva, las iniciativas productivas, entre muchos otros.

Para alcanzar estos dos fines, es necesario categorizar no solo por sus mecanismos de democracia directa, sino a través de una tipología de participación, ya que, dependiendo de la institución, problema y tema de interés, las capacidades de intervención ciudadana tendrían que ser diferentes. Por ejemplo, no es lo mismo involucrarse en la definición del presupuesto local en obra pública de una comunidad a querer incidir en la política de seguridad nacional, ya que esta última maneja información y situaciones más delicadas y riesgosas para el bienestar colectivo. En este sentido la tabla anterior, ofrece un listado de niveles de participación ciudadana yendo de niveles pasivos a activos.

Por otra parte, los mecanismos mencionados no operan en el vacío ya que, en el caso mexicano, la participación necesita ser contextualizada y justificada de acuerdo con el marco jurídico existente para garantizar la legalidad de la intervención ciudadana, no solo como un derecho, sino como una obligación institucional para garantizar una verdadera democracia.

SAEM

Los principios legales sustentados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son la primera guía con la que se cuenta para poder ubicar las diferentes prerrogativas con las que cuentan los ciudadanos en materia de participación. De acuerdo con García, "hay preceptos constitucionales que han abonado al fomento del involucramiento ciudadano en las acciones de gobierno: el sexto, referente a la transparencia, el octavo, que menciona el derecho de petición, y el noveno, que consagra el derecho de asociación."[25] Y es en este tipo de derechos que se puede apreciar de manera más ilustrativa cómo pueden participar los ciudadanos, siendo desde el simple hecho de realizar solicitudes de acceso a la información hasta la asociación de individuos para tratar asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad.

Si bien existen mecanismos de participación como los contemplados en el artículo 35, como el derecho a voto en elecciones populares, así como consultas populares, estos no son un gran punto de análisis puesto que se centran en una participación acotada vinculada a la capacidad de emitir un voto sobre determinada situación, lo cual refleja una opinión parcial de la ciudadanía y no favorece la interacción, el conflicto, la deliberación e intercambio de ideas que son clave de un sistema democrático.

De tal forma que se pueden ubicar otros artículos como son el 25 y 26 constitucional, en los que además de remarcar que el gobierno cuenta con la rectoría económica de la nación y que su papel fundamental es lograr el desarrollo del país a través de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, concibe que el desarrollo del país es una tarea compartida entre el sector público, privado y social, e incluso señala explícitamente que el Estado puede "participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo"[26].

[25] García, M. (2017) Fundamentos institucionales del componente ciudadano en la política social en México. En prensa, México. P. 8
[26] Ibidem

76

Uno de los casos más recientes que incorpora una visión de participación ciudadana en la definición de políticas públicas, es el del CPC del SNA ya que concibe a los ciudadanos como miembros activos en la toma de decisiones públicas, pero no en un sentido consultivo, sino institucional, formando parte de un entramado organizacional que tiene incidencia directa sobre el diseño y las decisiones del SNA en la generación de instrumentos para combatir la corrupción.

77

SAEM

4. MARCO CONCEPTUAL Y GENERALIDADES SOBRE LA CORRUPCIÓN

78

SAEM

4.1. Definición de corrupción

Hoy en día no es nada extraño escuchar la palabra "corrupción" como algo habitual y que forma parte de la vida cotidiana. Entender el origen histórico de esta actividad y analizarla para combatirla es un problema al que se enfrentan actualmente las instituciones del Estado, sin embargo, no es un secreto que la proliferación de la misma es multifacética y ha formado e impulsado el desarrollo informal de muchas de estas instituciones, lo cual ha ocasionado que la corrupción se convierta en un problema complejo y multicausal que se ha desarrollado en los diferentes poderes y órdenes de gobierno, debido entre otras cosas, a la falta de una definición clara sobre la corrupción, en el contexto legal, lo cual dificulta el diseño de medidas e instrumentos institucionales que puedan enfrentar a este fenómeno. En este sentido, para entender por qué hay vacíos legales para el combate a la corrupción y por qué parece ser una actividad justificada por más de un individuo, es importante comenzar por definirla y contextualizarla.

De acuerdo con la metodología para la elaboración de las políticas públicas, ésta toma como punto de partida la identificación de él o los problemas, para posteriormente tratar de medir su impacto en el entorno social: cómo afecta, cuándo se detecta, a quienes afecta, dónde se presenta, cómo se cuantifica, entre otros, para finalmente elaborar la estrategia mediante la cual se pretende dar solución a la problemática.

En este orden de ideas, el primer paso a seguir es definir a la corrupción: en este sentido, a continuación, se le describe desde diversos puntos de vista y finalmente se establece una definición que será utilizada a lo largo del presente documento.

La corrupción es concebida a partir de diversos enfoques: algunos la perciben desde una perspectiva cultural, otros la orientan al tema de la normatividad e incumplimiento de las leyes, algunos como un acto de ética e incluso se le relaciona al tema económico, lo cierto es que, sin importar su naturaleza, la corrupción es uno

SAEM

de los mayores males que aquejan a la sociedad y ello genera una serie de afectaciones de diversa índole, que necesariamente habrá que atenderse.

Para tratar de entender el significado de la corrupción, es conveniente iniciar el estudio desde la perspectiva etimológica: el término proviene del latín "*corruptio*" que resulta de "*com*" (junto) y "*rumpere*" (romper): lo que supone un acto que altera el estado de las cosas y ese es el sentido de la corrupción, se orienta a la desnaturalización de un ente cuando éste actúa no regido por el fin que le impone su naturaleza, sino en función de un fin ajeno.[27]

La versión vigente del Diccionario de la Real Academia Española precisa: "acción y efecto de corromper o corromperse", es decir, alterar y trastocar la forma de algo, en otras acepciones agrega "viciar, pervertir" o "sobornar a alguien con dádivas o de otra manera", y en una acepción más específica señala: "En las organizaciones, especialmente las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores".[28]

De acuerdo con Transparencia Internacional, la corrupción se define como: "el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios inapropiados"[29]. La presente concepción enfatiza en la utilización inadecuada del poder, fuera de la ley y para beneficio propio, hace énfasis en la etapa posterior a la consumación de los hechos, es decir, una vez que se ha usado el poder dado y se han obtenido los beneficios inapropiados.

Para Carlos María Galli:

---

[27] Revista de Instituciones, Ideas y Mercados Nº 61. Octubre 2014. La corrupción: análisis de un concepto complejo. Juan José Gilli p. 40.

[28] Diccionario de la Real Academia Española. Edición Tricentenario. Actualización 2020.

[29] Es una organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, dedicada a combatirla corrupción en los ámbitos nacional e internacional. Desde su fundación en 1993, ha sido reconocida ampliamente por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global. https://www.transparency.org/

SAEM

"La corrupción es un fenómeno que altera o trastoca la forma de alguna cosa. Pero puede referirse a realidades materiales o morales, por lo que aparecen varios sentidos del término que nos ayudan a precisar nuestro objeto. Hay formas de corrupción de las cosas materiales y otras formas de corrupción de las acciones morales".[30]"

Esta definición hace una reflexión sobre los planos éticos y materiales del fenómeno, sin embargo, el presente caso se centra sobre las cuestiones materiales, ya que se parte del supuesto, que la corrupción está fincada en el plano del actuar de los actores.

Una de las definiciones más aceptadas, es la establecida por Norberto Bobbio, misma que señala:

"se define como corrupción al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal (...). La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra con referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones." [31]

La presente definición manifiesta una evolución sobre el significado de la corrupción, sin embargo, al contar con una definición única se auto limita si se considera que son varios los significados del término, ya que ante todo constituye una categoría cultural que forma parte de los discursos jurídico, económico y social, pero también del lenguaje corriente.

---

[30] Galli, Carlos María (1996), "La Corrupción Como Pecado Social. En G. Farrel – D. García Delgado – F. Forni; Argentina, Tiempo de Cambios. Buenos Aires. Ediciones San Pablo. p. 214.

[31] Pasquino. Gianfranco. "Corrupción" en Norberto Bobbio (Coord.) Diccionario de Ciencia Política. México. Siglo XXI editores, 1988, págs. 438-440.

SAEM

Los estudios que provienen del ámbito jurídico conciben a la corrupción en el plano político, al considerar el uso del poder para beneficio privado o de un grupo o clase, connota el quebrantamiento de normas jurídicas. Las posiciones formalistas o legalistas representan una aproximación sociopolítica al fenómeno y por lo tanto el significado del término necesariamente refiere que las conductas corruptas implican violación de preceptos legales.

La función pública como bien jurídico colectivo, interesa desde el punto de vista de su correcto desempeño y puede ser afectada en distintos aspectos, según la acción concreta que la lesiona o pone en riesgo; puede, además, ser afectada en compañía de otros bienes jurídicos individuales e institucionales que resultan consiguientemente lesionados o puestos en peligro.

Desde una perspectiva económica, la corrupción supone una relación donde el poder del dinero influye sobre la administración pública, para obtener ciertos favores, y los funcionarios públicos a su vez, incumplen las normas para favorecer a quienes les proporcionan un beneficio económico, aún y cuando, las ventajas pueden incluir cualquier forma de gratificación no directamente medible en dinero. En este contexto, puede entenderse como un intercambio donde los actores tienen una conducta racional, dado que procuran satisfacer su propio interés.

Si bien desde la perspectiva de las ciencias sociales, no existe una posición única, lo cierto es que se abandonan las posiciones legalistas y se coincide en que la definición que se adopte no se debe limitar al concepto de ilegalidad, ya que existen prácticas y actividades que no violan una disposición legal específica, pero conllevan una falla ética ya que transgreden normas de comportamiento colectivo o propias de una organización o corporación particular, el principal aporte de la perspectiva social, es que propone una síntesis del concepto que permite abarcar una gama más amplia de conductas corruptas, reconociendo como tales, acciones realizadas por el afán de beneficio económico directo o indirecto. Sobre el particular, se afirma que en la tipificación de los actos corruptos subyacen dos criterios: El primero utiliza como parámetro de medición, el sistema normativo vigente que

SAEM

otorga derechos impone obligaciones y fija sanciones. El segundo se apoya en las creencias y valores de la gente común, la cual no necesariamente visualiza como corruptos todos los actos que son definidos legalmente como tales, así como puede considerar corruptos actos que son normalmente legales.

Tomando en consideración lo anteriormente descrito, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), llevó a cabo diversos estudios para tratar de identificar a la problemática, señalando cuatro observaciones empíricas, mismas que dan la pauta al origen de la corrupción en el ámbito nacional: la fragmentación de las instituciones dedicadas a combatir la corrupción; la debilidad del régimen disciplinario mexicano; la falta de pesos y contrapesos para evitar desviaciones en los sistemas de control interno, de fiscalización y de sanciones, y la ausencia de inteligencia institucional para detectar y corregir las prácticas sistemáticas de corrupción.

De acuerdo con estos aspectos, el origen del fenómeno se concentra en los puestos públicos, el presupuesto público y la desviación de los fines institucionales hacia los particulares y se considera a la ilegalidad y la condición de norma socialmente aceptada, como los principales rasgos de la corrupción.

Por lo tanto, a partir de dichos elementos es de donde hay que partir para tratar en un primer momento de concebir a la corrupción, en este sentido y para efectos del presente documento se entiende por corrupción a la "conducta inadecuada que adoptan funcionarios y sociedad, para favorecer intereses particulares a cambio de un beneficio; dicha conducta trasgrede al estado de derecho".

Explicar la corrupción es, quizá, la parte más compleja del entendimiento de este problema público debido a que no hay una sola forma ejercerla ya que se presenta en diferentes comportamientos de acuerdo con la moral establecida en una sociedad y debido al complejo entramado legal que existe para regular las interacciones de los individuos por lo que se podría decir que casi cualquier acto de corrupción tiene una relación simbiótica respecto a la construcción de instituciones formales e informales, puesto que éstas establecen los límites entre lo que es permitido y lo que no a lo largo de las interacciones entre individuos y

SAEM

organizaciones. Ante este obstáculo una definición de corrupción que puede ser moldeable y adaptable es la siguiente: "la violación de un deber posicional, el cual no se atañe exclusivamente al sector público, sino de todos aquellos que, aprovechándose de su posición en una relación, organización o institución, violan su deber para obtener beneficios ilegítimos"[32]. La ventaja de esta definición es que no encasilla a la corrupción como una actividad propia de las instituciones del gobierno, sino de prácticamente cualquier relación humana y de organizaciones privadas o sociales, así mismo, la entiende como un beneficio que genera bienestar individual por sobre el bienestar colectivo.

Esta explicación puede ser de gran ayuda ya que al menos en el caso de México, el derecho positivo no tiene tipificada esta actividad, sino dos faltas: las responsabilidades administrativas las cuales se dividen en graves y no graves[33] y las responsabilidades personales por lo que, al no existir una precisión legal clara de este acto, es muy difícil implementar mecanismos que hagan algo al respecto. Por otra parte, yendo más allá de las dificultades normativas y conceptuales, es importante contextualizar a la corrupción y su impacto en México.

4.2. Análisis general de la corrupción en México

De acuerdo con Transparencia Internacional, la corrupción se define como "el abuso del poder para beneficio propio" y puede clasificarse en "corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca".[34]

---

[32] Lepore, W. e. I. Aguilar., (2012) "El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008. Un primer acercamiento empírico". En David Arellano (ed.) ¿Podemos reducir la corrupción en México? Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.p.49-50.

[33] De acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las faltas administrativas no graves son sancionadas por las dependencias y los órganos internos de control, mientras que las faltas administrativas graves son sancionadas por Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas.

[34] Transparencia Internacional es una organización no gubernamental que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional. Se fundó en 1993. Publica anualmente el Índice de Percepción de Corrupción, una lista corporativa de corrupción a nivel mundial.

SAEM

En México, su impacto puede percibirse en diversos ámbitos de la vida nacional, sin embargo, como tal es difícil de cuantificarse. Según el estudio "México: Anatomía de la Corrupción"[35], elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la Organización Civil Mexicanos Contra la Corrupción (OCMCC) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), definir a la corrupción resulta un ejercicio complejo, medirla lo es aún más. Por ello, precisa el documento que, ante la dificultad de conocer exactamente el número de actos de corrupción cometidos, se han desarrollado metodologías alternativas para su medición. En este sentido, el análisis explica que las mediciones más utilizadas para conocer el fenómeno, deriva de los índices de percepción que, en lugar de contabilizar los actos de corrupción, aplican encuestas a ciudadanos y paneles de expertos para conocer su apreciación acerca de los niveles de corrupción en un país y en algunas de sus instituciones.

Con estas mediciones se busca tener una idea aproximada de la frecuencia de los actos de corrupción bajo el supuesto de que, si la incidencia de los mismos es mayor, también será mayor el nivel de la corrupción que sus ciudadanos y expertos perciban.

En ese sentido, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ha elaborado diversos análisis y encuestas que permiten construir un panorama sobre la percepción de la corrupción en México y de acuerdo con su Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCAIG) en 2015, la mitad de la población mayor de 18 años consideró que la corrupción es el segundo mayor problema que enfrentan sus estados, solo por debajo de la inseguridad y la delincuencia.[36]

[35] María Amparo Casar, México: Anatomía de la Corrupción. CIDE-IMCO.

[36] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015 se levantó del 3 de noviembre al 15 de diciembre del 2015. Su objetivo es recabar información sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes niveles de gobierno, incluyendo servicios de seguridad pública y justicia, que aporte elementos para la toma de decisiones de política pública. https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/

El mismo documento, revela que el 88.8% de la población considera que la corrupción es una práctica que ocurre de manera frecuente o muy frecuentemente entre los servidores públicos o empleados del gobierno, quienes son percibidos de abusar de sus funciones para obtener beneficios personales.[37]

Por otro lado, en lo que se refiere al sector privado, el INEGI revela en su Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2016, la primera en su tipo, que la corrupción en el país es vista por este sector como uno de los cinco principales obstáculos para el crecimiento de las empresas.[38] El mismo análisis develó que el 64.6% de los establecimientos dijo verse orillado a participar en actos de corrupción para agilizar algún trámite, mientras que 39.4% señaló como motivo el evitar multas o sanciones.[39]

Cuantificar el impacto de la corrupción es un proceso complejo, no obstante, son varios los esfuerzos que se han hecho en el país para dimensionar este problema. Los costos monetarios son solo una de las consecuencias que traen consigo los actos de corrupción en México y que diversos organismos e instituciones tanto nacionales como internacionales han tratado de medir. El Banco Mundial estima que este fenómeno representa 9% del Producto Interno Bruto (PIB) del país[40], mientras que el INEGI, a través de su Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015 y su Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2016, ha tratado de hacer una cuantificación

[37] Ibidem

[38] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental (ENCRIGE) 2016, disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/
En el marco del mandato presidencial para la atención del tema de Justicia Cotidiana, de la Mesa de Mejora Regulatoria del Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México (CCECEM), así como de los mandatos del INEGI para generar información estadística y geográfica en materia de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Economía (SE), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), han sumado esfuerzos para realizar la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2016. Ofreciendo información referente a la percepción, experiencia y satisfacción de las unidades económicas respecto a los trámites y servicios ofrecidos por los gobiernos.

[39] Ibidem.

[40] En 2015, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) retomó la cifra en su informe Anatomía de la corrupción (mayo de 2015), en el que refiere: "El Banco Mundial estima que la corrupción cuesta a México el equivalente a 9% de su PIB y 80% de la recaudación de impuestos federal".

SAEM

del costo del problema. En este sentido, el Instituto divide al costo monetario de la corrupción en dos partes: directo e indirecto. El primero se refiere al dinero que los ciudadanos y las empresas destinan a pagos de sobornos o para la entrega de regalos o favores que les son solicitados por los servidores públicos o intermediarios para agilizar, aprobar o evitar trámites, pagos, solicitudes o inspecciones. El indirecto puede ser monetario o no monetario, y se manifiesta de diferentes formas, por ejemplo, una disminución en la inversión extranjera a causa de un entorno que dificulta la libre competencia, una mayor desigualdad en la distribución de los recursos o una erosión de la legitimidad y confianza en las instituciones, entre otras.

El INEGI descubrió que el impacto económico de la corrupción fue mayor en la población que en las empresas, pero que el costo promedio del soborno por agente fue superior en las empresas que lo observado en la población.

Así, definió que el costo total por actos de corrupción en millones de pesos fue de 6,419 para la población y de 1,612 para las unidades económicas o empresas, mientras que el costo promedio de un acto de corrupción fue de 2,799 pesos por adulto víctima y de 12,243 por empresa víctima.[41]

Como señala la institución, es muy complejo medir todos los costos asociados a la corrupción, no obstante, resulta importante tratar de aproximar su cuantificación para dimensionar el problema que representa en la sociedad.

La corrupción es un fenómeno negativo y como tal habrá que enfrentarlo de la manera más apropiada, sin embargo, para poder implementar instrumentos para encararlo, es necesario encontrar mecanismos apropiados para medir los niveles de corrupción, ya que se considera condición necesaria para tomar medidas que permitan mejorar la vida política y económica de las democracias modernas; asimismo, apunta que sin medición apropiada no puede haber mejora alguna y por ende los esfuerzos por combatir la corrupción corren el riesgo de ser negativos.

[41] ENCAIG 2015, ENCRIGE 2016.

87

SAEM

La corrupción es un problema mundial con un fuerte impacto en la vida pública, y económica de una nación, sus efectos se perciben sobre todo por los graves costos que genera en ámbitos como la confianza en las instituciones, la efectividad gubernamental, el desarrollo económico, el acceso a bienes y servicios públicos, así como el ejercicio pleno de derechos.

Se ha comprobado que la corrupción inhibe el efecto social de la inversión pública en áreas estratégicas, fomentando así la agudización de la pobreza y la marginación; por ello, es innegable que los índices de corrupción ejercen una importante influencia en el desarrollo político, económico y social de un determinado país.

Mediante la utilización de diversos indicadores, se estima que el costo generado como consecuencia de hechos de corrupción en la realización de trámites o en el acceso de la población a servicios ascendió a 7,200 millones de pesos en 2017[42] ; mientras que el costo en el que incurrieron las empresas de México en 2016 como resultado de fenómeno, se estima en 1,600 millones de pesos.[43]

Transparencia Internacional (TI) presentó la edición 2020 del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) para 180 países; este instrumento, es el más acreditado a nivel internacional en medición de percepción de la corrupción, registra la opinión de analistas, personas expertas, mujeres y hombres de negocios de diversos países sobre la situación que guarda la corrupción en cada uno de los países evaluados. El nuevo reporte pone especial énfasis en lo ocurrido en materia de corrupción a partir de la emergencia sanitaria por COVID-19.

En el Índice de Percepción de la Corrupción 2020, México mejoró dos puntos su calificación respecto a 2019, pasando de 29 a 31 puntos. En términos relativos, escaló seis lugares, pasando de la posición 130 (2019) a la 124 (2020) entre los

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

[43] Op cit (ENCRIGE) 2016, disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/

países evaluados. México se ubica junto a naciones como Bolivia, Kenia, Kirguistán y Pakistán.[44]

Tema delicado en el caso mexicano es la falta de sanciones a los casos y redes de corrupción que ya son del conocimiento de la opinión pública tras ser revelados por periodistas de investigación. En 2020, Transparencia Internacional informó que en el periodo 2016 a 2019 ninguno de los casos de corrupción transnacional que involucran empresas y funcionarios mexicanos, fue sancionado en México. El riesgo de impunidad, tras conocerse estos casos y no haber identificado sanciones firmes por parte de las autoridades, sigue latente.

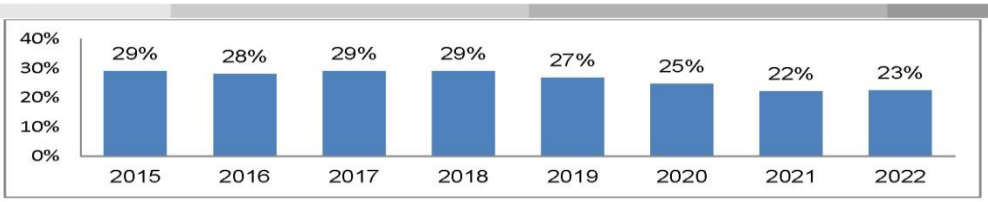
Estos y otros efectos nocivos de la corrupción generan naturalmente preocupación entre la población. De acuerdo con cifras del INEGI, durante el periodo 2015 - 2022, la corrupción ocupó de forma consistente los primeros lugares entre los problemas que más preocupan a la población en México.[45]

Con respecto a la posición ciudadana, las cifras manifiestan una percepción generalizada donde la corrupción es parte inherente en la interacción cotidiana entre servidores públicos y sociedad. Al respecto, cifras de INEGI para el año 2015 - 2022 muestran que casi tres de cada diez personas perciben que la existencia de hechos de corrupción es una situación frecuente o muy frecuente en su entidad federativa, como lo demuestra la siguiente gráfica.[46]

[44] Índice de percepción de la corrupción 2020, Transparencia internacional. Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf

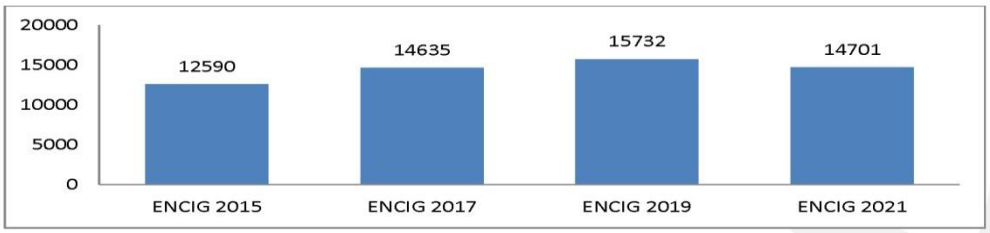
[45] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2015-2022. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/

[46] Ibidem.



Gráfica 1: *Porcentaje de la población que considera a la corrupción entre los tres problemas de mayor preocupación en el país, 2015 – 2022*

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), la cual se realiza cada dos años y cuyo propósito es dar a conocer a la sociedad en general la información obtenida sobre la evaluación que la población de 18 años y más, otorga a los tramites, pagos, servicios públicos y otros contactos con autoridades de acuerdo con su experiencia. En el tema sobre la percepción de corrupción en México, señaló que la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue, en 2021, de 14,701 por cada 100 000 habitantes a nivel nacional, tal y como se indica en la siguiente gráfica, lo cual indica que la prevalencia sobre corrupción se ha incrementado de 2015 a 2021, en un 14.36%.



Gráfica 2. *Tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal.*

Las distintas manifestaciones de la corrupción tienen también efectos en la reproducción de las condiciones de desigualdad social en el país. Por ejemplo, estudios de Transparencia Mexicana estimaron que, para el año 2010, los hogares mexicanos destinaron alrededor de 14% de su ingreso a pagos extraoficiales o irregulares, y este porcentaje tiende a incrementarse entre los sectores más pobres

de la población.[47] De igual manera, otros estudios han destacado los efectos nocivos que tienen las redes de corrupción en la distorsión de aspectos como la asignación de recursos públicos, así como la disponibilidad y calidad de los servicios públicos brindados a la población.[48]

Estos y otros efectos nocivos de la corrupción generan naturalmente preocupación entre la población. De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante el periodo 2015 - 2022, la corrupción ocupó de forma consistente los primeros lugares entre los problemas que más preocupan a la población en México.[49] Este sentido de preocupación puede encontrar sustento en la experiencia cotidiana de las personas en su interacción con las dependencias y servidores públicos; y también en la formación de una opinión pública cada vez más consciente sobre la naturaleza y la gravedad de este problema.

El Estado de Derecho, es un principio rector que vincula a autoridades y ciudadanía mediante el establecimiento de derechos, obligaciones y límites para que las personas puedan vivir en armonía, acceder a mejores oportunidades, participar en las decisiones de sus comunidades, y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros.

El Estado de Derecho es uno de los pilares sobre los cuales las sociedades pueden impulsar la igualdad de oportunidades, el desarrollo sostenible, la democracia efectiva y la paz, en este sentido se define como un "principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades están sujetas al

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

[48] Al respecto, véase, por ejemplo: Nieves Zúñiga, Correlation between corruption and inequality, 2017, disponible en: https://www.u4.no/publications/correlation-between-corruption-and-inequality

[49] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2011-2018, disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/

cumplimiento de la ley, la cual es respetuosa de los derechos humanos y se aplica de forma equitativa, justa y eficiente".[50]

El Estado de Derecho es un elemento indispensable para el desarrollo sostenible. Así lo ha reconocido la comunidad internacional al incluirlo en el Objetivo 16 de la Agenda 20-30 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015. El Objetivo 16 busca promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, y la meta 16.3 específicamente invita a los estados a "promover el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todas y todos".[51]

En este sentido, el *World Justice* Project,[52] organización internacional que trabaja para mejorar el Estado de derecho, elaboró un índice de Estado de Derecho en el que evalúa a cada país y asigna un puntaje debido al nivel de satisfacción de factores como cumplimiento regulatorio, gobierno abierto, ausencia de corrupción, justicia civil y penal, entre otros.

En el año 2020, México obtuvo la posición 104 de 128 países evaluados por dicho índice. Dicho resultado refleja un desapego del país de los factores que representan el Estado de Derecho. En su edición más reciente (2022) el *World Justice* Project ubicó a México en la posición 115 de 140 países, con una calificación de 0.42.[53]

El *World Justice* Project replicó este índice en el plano subnacional, evaluando a las 32 entidades federativas de México en un esquema conceptual y metodológico

[50] Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020, WJP, p. 15. Disponible en: https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/1_ReporteSpanish_MSI-2019-2020- VF2.pdf

[51] ONU, A/RES/70/1, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 21 de octubre de 2015, p. 2. Disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1

[52] El Proyecto de Justicia Mundial es una organización internacional de la sociedad civil que declara tener la misión de «trabajar para extender el imperio de la ley en el mundo».El WJP funciona a través de 3 programas — Investigación y becas, Compromiso e Índice de imperio de la ley.

[53] 15 Índice de Estado de Derecho, 2020, p. 111. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/

similar al estudio internacional. Este índice organiza la información de varios factores que proveen información acerca de las fortalezas y debilidades institucionales de cada entidad. Mismos que a continuación se describe:

- La corrupción, un problema de los más relevantes.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental publicada en 2021 (ENCIG 2021), el 61.9% de población de 18 años y más considera que la corrupción en México es uno de los problemas más importantes que enfrenta la entidad federativa donde reside, tan solo detrás de la inseguridad y la delincuencia.

- La corrupción de México en el mundo.

En el ranquin del Índice de Percepción de la Corrupción 2022, elaborado por la ONG Transparencia Internacional, México ocupó el lugar 126 de 180 países, ocupando el lugar más bajo de todos los países miembros de la OCDE.

- La corrupción en los Estados.

Los tres Estados con mayor prevalencia de corrupción por cada 100,000 habitantes en 2021 fueron, según la ENCIG 2021: Quintana Roo, Puebla, Baja California y Durango.

Mientras que los estados con menor prevalencia fueron: Baja California Sur, Colima, Zacatecas y Querétaro.

- Denuncias.

De las personas que fueron víctimas de algún acto de corrupción, solo el 17.4% denunció, de acuerdo con la ENCIG 2021.

- La corrupción entre servidores públicos.

En 2019, las 32 administraciones públicas estatales recibieron un total de 57,644 quejas y/o denuncias por la actuación indebida de los servidores públicos,

señalan datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020 (CNGSPSPE 2020).

Las entidades federativas con mayor cantidad de procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados y concluidos en 2019 fueron: Jalisco (1,080 iniciados y 777 concluidos), estado de México (682 iniciados y 1,035 concluidos), y Ciudad de México (523 iniciados y 587 concluidos).

- Las sanciones.

En 2019 fueron sancionados un total de 3,407 servidores públicos en 29 entidades federativas por corrupción, siendo 2,682 por faltas administrativas no graves y 725 por faltas administrativas graves.

Los estados donde se dio la mayor incidencia de estas sanciones fueron: Ciudad de México (872), estado de México (772) y Oaxaca (413).

- El costo de la corrupción.

El INEGI estima que el costo a consecuencia de la corrupción por trámites vehiculares, de educación pública, registro civil o contacto con autoridades de seguridad pública es de 7,217 millones de pesos, equivalente al 0.4% del PIB.

Al cierre del 2018, 32 entidades habían realizado reformas a la Constitución local y expedido la Ley Estatal del Sistema Anticorrupción; además, 31 entidades habían realizado las adecuaciones pertinentes a la Ley Orgánica de la Administración Pública y, en total, 20 entidades habían concluido la armonización legislativa.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en 2020, México en una escala de 0 a 100, donde 0 es “Altamente corrupto” y 100 es “Limpio de corrupción”, tiene la calificación de 31 y se ubica en la posición 124 de un rango de 180 en comparación con otros países, lo cual lo ubica como uno de los más corruptos del mundo. Por otra parte, organizaciones como el Instituto Mexicano de la Competitividad estiman que el 5% del Producto

SAEM

Interno Bruto (PIB) de México se pierde anualmente por corrupción; otros informes ubican las pérdidas hasta en un 10% del PIB.

Además, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021) arroja datos alarmantes del problema como que la tasa de prevalencia de corrupción pasó de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2015, a 14,701 en 2021; que en ese mismo año el costo total a consecuencia de corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 9,500 millones de pesos, lo que equivale a 3,044 pesos promedio por persona afectada y que los trámites y servicios públicos donde más prevalencia hay de corrupción es en el contacto con autoridades de seguridad pública, trámites vehiculares y los trámites ante el Registro Público.

La corrupción impacta en muchos espacios de la sociedad, la economía y el gobierno. Afecta la credibilidad y confianza que se tiene hacia las instituciones públicas, destacando el caso del Gobierno Federal con 25% de confianza y las Cámaras de Diputados y Senadores con 20% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018); distorsiona el intercambio económico al privilegiar a unos agentes sobre otros y afecta el desarrollo de capital humano al hacer de lado la meritocracia y sobreponer la discrecionalidad y el nepotismo como criterios de desarrollo laboral.

En este sentido, el problema de la corrupción al tener diferentes puntos de vista para su atención y tratamiento, así como diversas consecuencias para la sociedad, depende no solo de resumir cifras y percepciones, sino de acuerdos entre distintos poderes y órdenes de gobierno en torno a la forma en que se debe construir y cómo los objetivos y motivaciones para combatir la corrupción son aceptados y puestos en práctica por los servidores públicos que tratan con este problema día a día, así como por los ciudadanos los cuales son los principales afectados por esta práctica ilegal.

SAEM

4.3. La corrupción como un fenómeno sistémico

La corrupción es un fenómeno que está presente en todos los órdenes y ámbitos de gobierno del país. Por lo cual, las herramientas para enfrentarlo deben ser elaboradas con un alcance nacional, así como un enfoque de aplicación en todos los entes públicos del país.

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

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

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

El fenómeno de la corrupción es producto de la forma en que están diseñadas, o la manera en la que se desarrollan, las relaciones entre las instituciones gubernamentales y los actores que colaboran o interactúan con las mismas, en espacios de incertidumbre (Vértiz, 2000). En condiciones de discrecionalidad, el Estado es capaz de controlar la distribución de beneficios, así

como el costo de estos; al mismo tiempo, ciertos actores privados están dispuestos, o se sienten obligados, a pagar para tener acceso a dichos beneficios.

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

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

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

Bajo esta premisa, la corrupción puede ser concebida como parte de un orden social amplio, donde la inclinación hacia el particularismo se convierte en una norma social (Mungiu-Pippidi, 2017) que es asimilada y reproducida por las

SAEM

personas, grupos e instituciones. La continuidad que envuelve la problemática de la corrupción emana de la condición cíclica del fenómeno, cuando las prácticas corruptas se instauran dentro del orden social, la posibilidad de que se propaguen incrementa porque existe determinado grado de aceptación de este tipo de conductas.

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

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

A partir del análisis teórico presentado, es posible identificar conceptos centrales para caracterizar al fenómeno de la corrupción. La corrupción se califica como algo indebido e implica la obtención de un beneficio a costa del bienestar de una persona o un colectivo. De igual forma, se establece que la corrupción tiene culpables y víctimas, pero también cómplices. Partiendo de estas premisas, el presente documento entiende la corrupción como un problema sistémico que se materializa a través de un ***conjunto de prácticas o conductas ilegales y deshonestas que transgreden el interés público a cambio de beneficios privados y alteran el orden social en un sentido parcial.***

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

SAEM

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

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

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

Los retos de la Política Anticorrupción del estado de Morelos implican la incorporación de una perspectiva sistémica y estructural para el estudio de la corrupción, que contemple la complejidad del sistema social y, al mismo tiempo, defina la responsabilidad compartida de los actores involucrados. Desde un planteamiento de este tipo, es posible reconocer que la corrupción se caracteriza por factores como la prevalencia de altos niveles de impunidad, la existencia de espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad, la distorsión de las

SAEM

interacciones entre el gobierno y la sociedad y la falta de sentido de corresponsabilidad. Éstos deben ser analizados a partir de las relaciones presentes entre ellos, las cuales permiten que la corrupción prolifere (Arellano et al., 2015).

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

Al reconocer a la ilegalidad y condición de la norma socialmente aceptada, como los principales rasgos de la corrupción en el Estado de Morelos, el modelo de acercamiento sistémico nos permite explorar la incidencia de las múltiples variables que componen los factores e identificar las causas y consecuencias de la corrupción, con el objetivo de diseñar un modelo de transformación pertinente para la Política Anticorrupción del estado de Morelos. Así mismo, las acciones derivadas que se plantean deberán implementarse de manera gradual y simultánea para intervenir de manera efectiva en las causas y consecuencias del problema que representa la corrupción.

SAEM

5. PANORAMA DE LA CORRUPCIÓN, POR EJE TEMÁTICO

SAEM

De acuerdo al diagnóstico elaborado en el tema de la corrupción: principalmente por indicadores nacionales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y algunas otras instituciones públicas y privadas, así como por instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que participaron activamente en el proceso de consulta pública de la PNA[54], fue posible captar información relevante primordialmente orientada hacia cuatro ejes temáticos: impunidad, arbitrariedad, involucramiento social y puntos de contacto.

5.1 Impunidad

Uno de los principales problemas en México lo representa la impunidad y la falta de acceso a la justicia. Aun y cuando se ha mencionado que esta situación se debe a un sistema judicial rebasado y poco capacitado, la realidad es mucho más compleja: hay toda una estructura de intereses que se benefician del no cumplimiento de la ley, por lo que no sólo toleran, sino que alimentan y propician la impunidad.

La falta de sistemas de control administrativo y de procuración e impartición de justicia han ocasionado el aumento del fenómeno, lo que ha permitido que autoridades, servidores públicos, empresarios o ciudadanos participen en hechos de corrupción debido a que las posibilidades de ser detectados, investigados y sancionados son mínimas. En este contexto se genera la impunidad, la cual puede concebirse como excepción de castigo o escape de la sanción que implica una falta o delito.

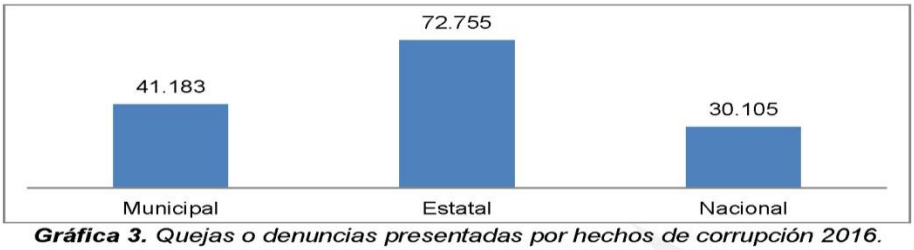
5.1.1. Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas

El presente apartado aborda la situación que guarda el tema de las denuncias, investigaciones, sustanciaciones y sanciones de faltas administrativas,

[54] Secretaría Ejecutiva del SNA https://www.gob.mx/sesna/articulos/propuesta-de-politica-nacional-anticorrupcion-185184

así como los sistemas de procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción en México, a partir de los diversos indicadores públicos y privados, tanto nacionales como internacionales.

En el tema de la corrupción, la base para poder cuantificarla se ubica en la denuncia; misma que de acuerdo con Arellano y Hernández, se concibe como un mecanismo que tiene la capacidad de evidenciar hechos de corrupción, de propiciar el inicio de investigaciones que deriven en sanciones y de alterar el patrón de relaciones entre actores coludidos en hechos de esta naturaleza. La existencia de esquemas eficaces de quejas y denuncias no solo proporciona a las autoridades indicios sobre posibles faltas cometidas, sino que también permite a las instituciones identificar tendencias que permitan anticipar y disuadir riesgos.[55] De acuerdo a diversos indicadores, en México se presenta un bajo nivel de denuncias. De ellas, la mitad se presentaron ante autoridades estatales, mientras que una de cada cinco se realizó ante una instancia municipal.[56]



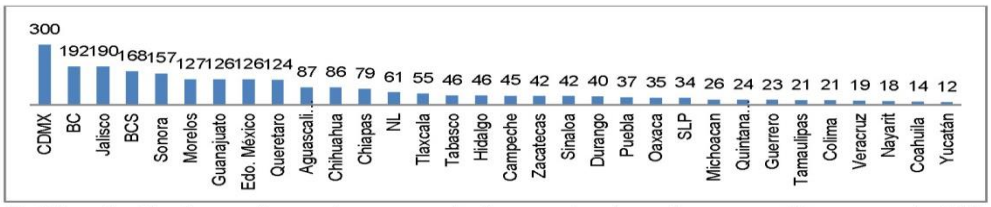
Gráfica 3. *Quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción 2016.*

A partir de la información captada de los censos de gobiernos estatales y municipales del INEGI, se observa que las entidades federativas en donde se presentaron el mayor número de denuncias por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes en 2016 fueron la Ciudad de México (300), Baja California (192) y

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

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

Jalisco (190). En contraste, Nayarit (18), Coahuila (14) y Yucatán (12) son las entidades federativas en donde se observan los niveles más bajos de denuncia. El Estado de Morelos se ubicó en el sexto lugar con 127 denuncias.

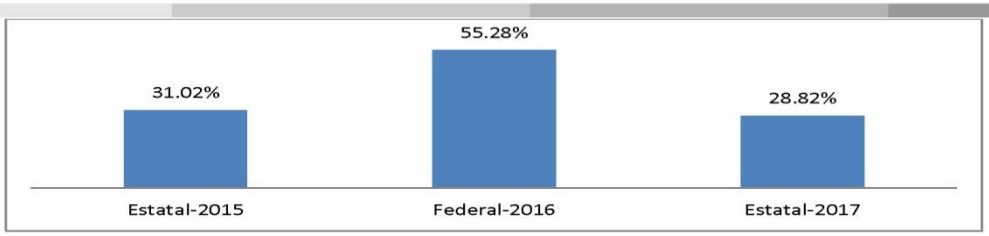


Gráfica 4. *Quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes por entidad federativa (2016)*

En cuanto a los bajos niveles de denuncias, destaca la percepción social de inutilidad del mecanismo para perseguir, investigar y sancionar hechos de corrupción. De acuerdo con la ENCIG, cerca del 50% de la población consideró que presentar una queja por actos de corrupción era una pérdida de tiempo.[57]

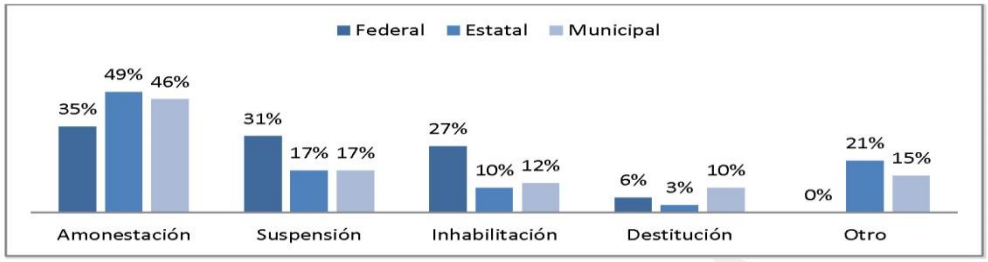
La percepción social sobre la inutilidad de la denuncia como mecanismo para controlar la corrupción puede encontrar sustento en la evidencia disponible sobre faltas administrativas a escala nacional. Un primer aspecto observado tiene que ver con el porcentaje relativamente bajo de denuncias que dan pie al inicio de procedimientos de responsabilidad administrativa. De acuerdo con información de los censos de gobierno del INEGI, para el año 2017 se iniciaron poco más de 16 mil procedimientos de responsabilidad en el ámbito federal, mientras que en las 32 entidades federativas se iniciaron en promedio 18 mil procedimientos de responsabilidad en los años 2015 y 2017. De estas, sólo en una de cada dos denuncias se iniciaron procedimientos de responsabilidad en el ámbito federal y en una de cada tres en el contexto estatal.

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



Gráfica 5. *Procedimientos de responsabilidad iniciados con respecto a las denuncias recibidas, 2015 - 2017*

La ineficacia de la denuncia se hace más evidente al analizar los resultados de los procesos de investigación de faltas administrativas, con base en la información recopilada, se identificó que durante 2016: ocho de cada diez fueron sanciones administrativas (amonestación, suspensión, inhabilitación, destitución u otra), y las restantes corresponden a sanciones económicas, de las cuales se desconoce el monto promedio.[58]



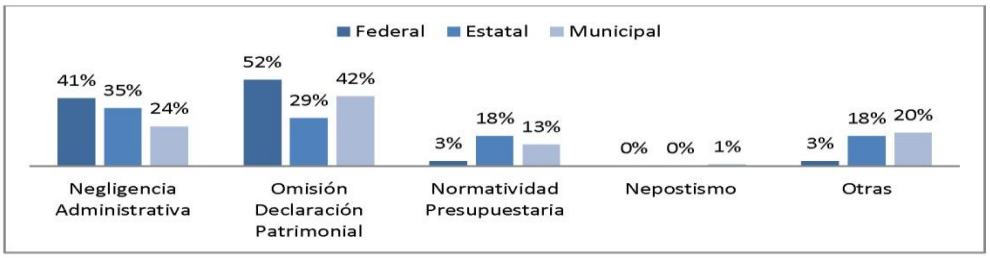
Gráfica 6. *Tipo de sanciones impuestas derivadas de faltas administrativas 2016, por ámbito de gobierno.*

Con respecto a las sanciones administrativas, la amonestación fue el tipo de sanción empleada con mayor frecuencia en los tres ámbitos de gobierno.

[58] Otro de los problemas relacionados con el sistema de responsabilidades administrativas en el ámbito federal es el bajo porcentaje de recuperación de las multas de los sancionados. De acuerdo con Luis Darío Ángeles González en su estudio Responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción, el porcentaje de sanciones recuperadas ha permanecido por debajo de 1.5%.

SAEM

Con relación al tipo de conductas sancionadas, la principal causa que originó una sanción administrativa (alrededor de 4 de cada 10 casos) fue la omisión de la presentación de la declaración patrimonial, seguida por la negligencia administrativa (sancionada en alrededor de 3 de cada 10 casos en el ámbito nacional). Al igual que en el caso del tipo de sanciones impuestas, no es posible saber las conductas sancionadas en 2 de cada 10 casos en los ámbitos estatal y municipal, ya que ellas fueron clasificadas dentro de la categoría de "otras conductas".



Gráfica 7. *Tipo de conductas sancionadas por ámbito de gobierno (2016).*

Al categorizar las sanciones por tipo de conducta, se hace evidente la poca eficacia de la denuncia como un mecanismo para controlar la corrupción. Si se cruza la información de sanciones impuestas y del tipo de conductas sancionadas, lo que se observa es que, para el caso de negligencia administrativa, lo cual indica un enfoque de investigación centrado en faltas administrativas no graves.[59]

Tabla 2. *Sanciones impuestas por tipo de conducta 2016, ámbito estatal.*

Conducta/Tipo de Sanción	Amonestación	Suspensión	Inhabilitación	Destitución	Otra
Negligencia Administrativa	19.76%	6.80%	1.46%	1.04%	2.41%
Declaración Patrimonial	8.73%	2.14%	2.47%	0.27%	15.43%

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

SAEM

Normatividad presupuestal	13.34%	3.76%	2.28%	0.68%	0.19%
Otro	7.37%	4.17%	3.60%	1.49%	2.62%

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2017, disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/

Con esto, se refuerza la percepción social de que la denuncia es un medio ineficaz para controlar y o contrarrestar la corrupción, ya que, conforme se avanza en el proceso la denuncia, un alto porcentaje ni siquiera genera un procedimiento de investigación formal y las que derivan en procedimientos de responsabilidad administrativa y sanciones, principalmente les son aplicadas sanciones menores o amonestaciones públicas o privadas. Cuando se presentan sanciones de mayor rigor como la destitución, es una sanción casi inaplicable.

Tabla 3. *Denuncias presentadas por las oficinas de control interno u homólogas derivados de presuntos delitos cometidos por servidores públicos.*

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

Fuentes: INEGI, Censo Nacional de Gobierno 2017; Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018, 2017 y 2016; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

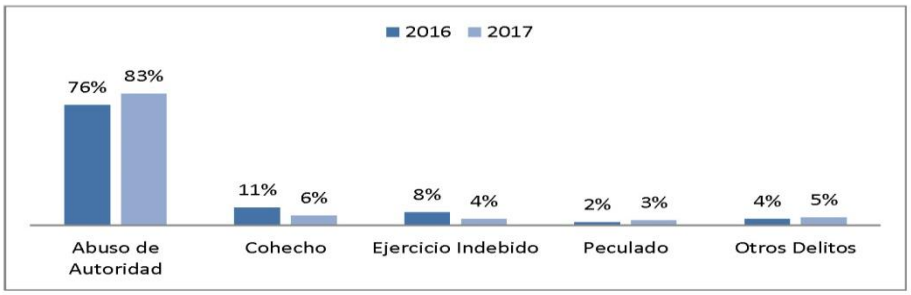
Con base en información de los censos de gobierno del INEGI, es posible apreciar que durante el año 2016 se presentaron 16 denuncias de hechos de corrupción en el ámbito federal, mientras que para el mismo año las contralorías de las entidades federativas presentaron 793 denuncias por los mismos hechos; 25 denuncias en promedio por Estado. En este mismo año, los gobiernos municipales presentaron 799 denuncias acumuladas.

5.1.2 Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción

Un elemento importante lo representa la existencia de sistemas eficaces de procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción, ya que a través de ellos se dota al Estado de los elementos necesarios para una adecuada investigación y sanción de los delitos, generando así un medio de acción

SAEM

sistemático que permite disminuir las afectaciones patrimoniales del Estado, a causa de los hechos de corrupción como lo son el enriquecimiento ilícito, abusos de autoridad, desvío de recursos, entre otros.



Gráfica 8. *Carpetas de investigación iniciadas, por tipo de presunto delito de corrupción cometidos por servidores públicos 2016-2017, ámbito estatal.*

Al analizar las carpetas de investigación iniciadas se puede observar, que la mayoría -76% en el año 2016 y 83% en el año 2017- se abrieron ante la presunción de delitos de abuso de autoridad.

Durante el periodo 2015-2017 las instancias de procuración de justicia de los Estados concluyeron que, durante los mismos años, permanecieron pendientes de resolución poco más de 15 mil carpetas de investigación, esto es, 37% con respecto a las carpetas iniciadas en el periodo.

Los datos antes presentados arrojan evidencia sobre la saturación que persiste en las instancias de procuración de justicia de las entidades federativas para resolver, en los plazos legalmente determinados, las carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos.

Tabla 4. *Carpetas de investigación relacionadas con delitos cometidos por servidores públicos iniciadas, concluidas y en proceso para el ámbito federal, 2014-2015*

Carpetas/año	2014	2015	Total
Carpetas iniciadas	887	870	1,757
Carpetas concluidas	1,277	1,074	2,351
Carpetas en proceso	2,663	2,875	5,538

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

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

Del total de carpetas de investigación concluidas relacionadas con presuntos hechos de corrupción no se cuenta con información oficial sistemática que permita identificar con precisión la decisión tomada sobre cada uno de ellos.

Tabla 5. *Delitos imputados en causas penales iniciadas en el ámbito federal y estatal, 2016.*

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

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2017, Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal, 2017, disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnije/2018/

Con relación a los delitos imputados en las causas penales iniciadas en el año 2017, conviene destacar la enorme diferencia existente entre los ámbitos federal y estatal. Mientras las instancias de procuración de justicia tendieron a distribuir las causas penales iniciadas en una variedad de delitos (fundamentalmente, peculado, ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad y cohecho); en el ámbito estatal casi tres cuartas partes de las causas

penales iniciadas se orientaron a imputar delitos de ejercicio indebido del servicio público.

Tabla 6. *Porcentaje de causas penales concluidas y rezagadas con respecto a las iniciadas en el periodo 2015-2017, entidades federativas seleccionadas*

Entidad Federativa	Porcentaje de conclusión	Porcentaje de rezago
Aguascalientes	7.69%	92.31%
Baja California	22.73%	157.58%
Baja California Sur	18.18%	139.39%
Campeche	33.33%	93.33%
Coahuila	85.71%	135.71%
Colima	33.33%	0.00%
Chiapas	92.24%	286.21%
Ciudad de México	43.57%	57.79%
Durango	69.23%	161.54%
Guerrero	322.50%	555.00%
Hidalgo	99.17%	119.17%
Jalisco	70.93%	183.14%
México	45.50%	83.83%
Michoacán	6.45%	233.87%
Morelos	225.53%	46.81%
Nayarit	50.00%	194.44%
Nuevo León	58.17%	67.32%
Oaxaca	0.43%	160.00%
Puebla	7.29%	26.04%
Querétaro	134.62%	92.31%
Quintana Roo	27.78%	88.89%
San Luis Potosí	0.00%	10.00%
Sinaloa	138.10%	28.57%
Sonora	74.47%	129.79%
Tabasco	76.19%	100.00%
Tamaulipas	0.94%	61.50%
Tlaxcala	120.69%	431.03%
Veracruz	53.97%	353.97%
Yucatán	33.33%	91.67%

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2016-2018, disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/ programas/cnije/2018/

En el periodo comprendido entre 2015-2017 se concluyeron, de acuerdo con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CENIJF), poco más de 1,600 causas penales en contra de servidores públicos, lo cual representó alrededor de 40% de las causas iniciadas en este rubro durante los mismos años (sin considerar los rezagos de años previos). En este mismo periodo, sin embargo, 5,276 causas permanecieron pendientes de resolución (esto es, 137% con respecto

SAEM

al total de causas iniciadas en el periodo). Al empatar ambas cifras, es posible estimar que el rezago total en la resolución de causas penales en contra de servidores públicos en las entidades federativas previo a 2015 e incluyendo el periodo 2015-2017, es de alrededor de 7,500 causas penales (casi el doble de las causas penales iniciadas). Este dato revela con claridad la sobrecarga que enfrentan las instituciones de impartición de justicia en el ámbito estatal para resolver con oportunidad las imputaciones de delitos en contra de servidores públicos.

En el caso de Morelos, en dicho periodo suma un 46.81% de rezago, lo cual lo ubica en el quinto puesto con el menor nivel.

Tabla 7. *Causas penales iniciadas, concluidas y en proceso en contra de servidores públicos por delitos de corrupción en el ámbito federal, 2015-2017*

Causas/año	2015	2016	2017	Total
Causas iniciadas	1,301	1,284	839	3,424
Causas concluidas	1,147	1,212	864	3,223
Causas en proceso	478	542	889	1,909

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

De acuerdo con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CNIJF) del INEGI, se reporta que durante el periodo 2015-2017, el nivel de rezago total de casos previos al año 2015 fue de alrededor del 50% del total de causas iniciadas en el periodo.

Finalmente, del total de causas penales contra servidores públicos concluidas en el ámbito estatal (1,645) en el periodo 2015-2017, 45% (esto es, 732 casos) concluyeron en sentencias: 542 fueron condenatorias y 190 fueron absolutorias. En comparación con el total de carpetas de investigación iniciadas en el mismo periodo (alrededor de 42 mil) se puede estimar que solo 1 de cada 100 averiguaciones que inician las instancias de procuración de justicia por presuntos hechos de corrupción concluyen en una sentencia condenatoria. En el ámbito federal, esta tasa fue de alrededor del 15% durante el año 2017 (140 sentencias

SAEM

condenatorias frente a poco más de 900 carpetas iniciadas en dicho año). Con lo anterior, y a falta de mayor evidencia, se pudiera considerar la hipótesis de que además de los rezagos observados, las instancias de procuración e impartición de justicia son poco eficaces en la persecución e investigación de los delitos en materia de corrupción en México.

5.2 Arbitrariedad

Tema necesario para conocer la manera en cómo se gesta la corrupción, está representada en la conformación y funcionamiento de las estructuras administrativas, ya que su actuar deberá guiarse por criterios claros, imparciales, transparentes y justificables, establecidos necesariamente sobre bases técnicas. Dichas estructuras deben contar con mecanismos de control y rendición de cuentas oportunos, que permitan vigilar el uso de los recursos públicos y promuevan esquemas de aprendizaje y de mejora continua.

A continuación, se presenta una serie de condiciones que prevalecen en México a partir de tres temas sustanciales.

5.2.1. La profesionalización e integridad en el servicio público

Un argumento que mantiene la PNA, es que en la medida en que los servidores públicos actúen bajo estándares de profesionalismo e integridad, las posibilidades de que ellos se conviertan en sujetos activos de hechos de corrupción disminuyen. De igual manera, conforme el mérito se convierte en un valor apreciado al interior de las administraciones públicas, ya que, se incrementan las posibilidades de que las decisiones que se tomen respondan a criterios de imparcialidad y universalidad.

SAEM

Tabla 8. *Distribución de servidores públicos por régimen de contratación en los tres órdenes de gobierno.*

Ámbito	Año	Base	Confianza	Eventual/ Honorarios	Otro	Total
Federal	2016	71.24%	20.28%	8.47%	0.00%	100%
Estatal	2016	73.60%	15.88%	8.77%	1.75%	100%
Municipal	2016	34.25%	46.65%	14.35%	4.75%	100%
Total	2016	64.80%	23.57%	9.82%	1.81%	100%

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

El 23.57% del total de servidores públicos en México (poco más 1.1 millones) se encuentran contratados bajo el régimen de confianza. Sobre este segmento de empleados es donde se han concentrado las acciones de profesionalización emprendidas en años recientes, las cuales, sin embargo, no están fundadas en leyes, políticas o programas consistentes que permitan reconocer la aplicación extensiva de un enfoque de profesionalización y mérito.

Tabla 9. *Distribución de entidades federativas según existencia de leyes de servicio profesional o similar.*

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

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

Sin embargo, solamente 7 entidades en el país cuentan con una Ley de Servicio Profesional de Carrera o similar (es decir uno de cada cinco y en las cuales no se sabe con precisión cuántas se aplican de manera sistemática), mientras que los 25 Estados restantes establecen ciertas consideraciones genéricas de profesionalización en reglamentos administrativos. Este dato muestra el bajo interés que ha persistido en el ámbito estatal de modificar esquemas discrecionales -y en

SAEM

muchas ocasiones arbitrarios- de nombramiento, promoción y remoción de servidores públicos de confianza.[60]

De acuerdo con la presente información, el estado de Morelos no cuenta con la Ley de Servicio de Carrera.

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

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

La carencia de legislaciones homogéneas en materia de profesionalización en el ámbito estatal ha provocado la conformación de estructuras burocráticas poco profesionales, débilmente integradas y en muchas ocasiones, insuficientes o escasamente planeadas. Al respecto, el estudio Profesionalización de la Función Pública en los Estados de México del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) da cuenta de la situación que guardaba el desarrollo de los servicios civiles en 10

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

SAEM

entidades federativas durante el año 2016, con base en 5 criterios: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora.[61]

Los resultados de la tabla anterior muestran que ninguna entidad federativa alcanzó una calificación mínima aprobatoria (Colima mantuvo la valoración más alta; 44 puntos, en una escala de 0 a 100).

Tabla 11. *Balance de concursos de ingreso en el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, 2012-2017.*

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

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

En el ámbito federal, se observa, dada la información disponible, un mayor nivel de desarrollo de los esquemas de profesionalización basados en el mérito, distribuidos en múltiples sistemas dentro de la administración pública federal, los poderes legislativo y judicial, los órganos autónomos y los tribunales administrativos.[62]

La existencia de servicios profesionales de carrera no implica, necesariamente, el reclutamiento de servidores públicos con base en el mérito. De

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

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

SAEM

acuerdo con información de la Secretaría de la Función Pública (SFP), entre 2012 y 2017 se realizaron poco más de 32 mil concursos de ingreso al Servicio Público de Carrera (SPC) en la Administración Pública Federal (APF), de los cuales cerca de 25% (esto es, cerca de 8 mil) fueron declarados desiertos. Más importante aún, estas cifras muestran que en poco más de 19 mil casos se utilizó la regla de excepción que permite la contratación temporal de servidores públicos sin necesidad de que la dependencia se sujete al procedimiento de reclutamiento y selección de mérito.

5.2.2. Procesos institucionales

Para el buen funcionamiento de la administración pública se requiere de la aplicación efectiva de procesos de gestión claros, transparentes en temas como la planeación, la integración presupuestal, el ejercicio del gasto y la evaluación.

Sobre ello, en el Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción, se establece que la corrupción es un fenómeno que deriva directamente de la discrecionalidad inherente a los procesos institucionales existentes en la administración pública, misma que puede propiciar la desviación de las funciones asignadas, en detrimento de los objetivos de naturaleza pública.[63]

Una primera instancia de riesgo que debe tomarse en consideración se encuentra en el proceso de integración, aprobación y modificación del presupuesto. Al respecto, conviene destacar el estudio de Mariana Campos "Descifrando la Caja Negra del Gasto" de México Evalúa, publicado en 2014, en el que se identifican una serie de prácticas poco claras y discrecionales con respecto al manejo presupuestal en el ámbito federal durante el periodo 2005-2012, entre las que destacan:[64]

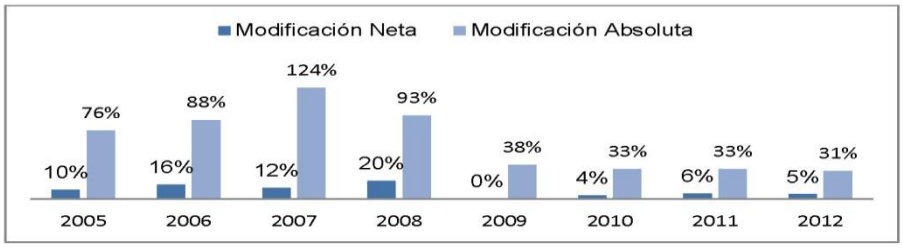
- Un ejercicio anual de recursos presupuestales mayor.

[63] Comunidad PIRC y Red por la Rendición de Cuentas, Libro blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción, México, 2019. Disponible en. http://rendiciondecuentas.org.mx/libro-blanco-politica-nacional-anticorrupcion/

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

SAEM

- Modificaciones presupuestales absolutas.
- Prácticas sistemáticas de adecuaciones durante el ejercicio presupuestal en diversos ramos y dependencias, sin que existan justificaciones claras de necesidad o desempeño.[65]
- Durante el periodo de estudio, se identifica también la existencia sistemática de ingresos excedentes, o extraordinarios.
- Nula existencia de transparencia con respecto al destino que tuvieron los ingresos excedentes.



Gráfica 9. *Evolución de las modificaciones al presupuesto de egresos aprobado del gobierno federal (porcentaje del total), 2005-2012.*

Como resultado de este trabajo, los investigadores de México Evalúa, reconocen la necesidad de ordenar y de brindar mayor transparencia y rendición de cuentas a un proceso de integración y ejercicio presupuestal en el ámbito federal que, dada la evidencia disponible, parece ocurrir en un ambiente de ambigüedad y opacidad.[66]

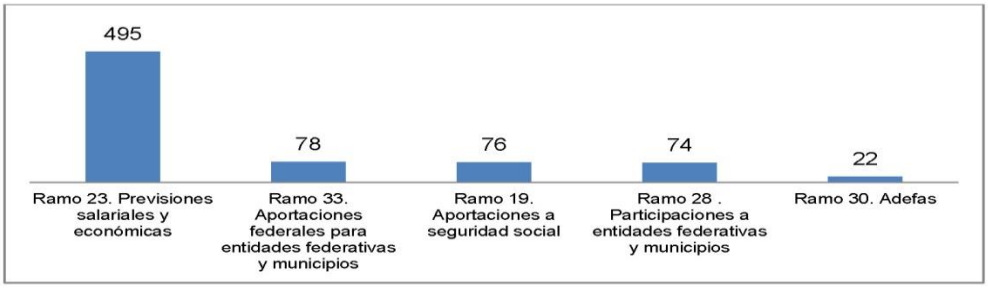
Así mismo, el estudio Arquitectura del Ramo 23 analizó los riesgos de opacidad y arbitrariedad que pueden existir durante el ejercicio del gasto federal a través del Ramo General 23 "previsiones salariales y económicas". El riesgo de arbitrariedad en el ejercicio del gasto es particularmente sensible en este ámbito ya que, a diferencia de otros Ramos como el 33, su ejercicio y modificación no se

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

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

SAEM

encuentra regulado por ninguna legislación. Como consecuencia de esto la autoridad cuenta con amplios márgenes de discrecionalidad para su distribución y ejercicio.[67]



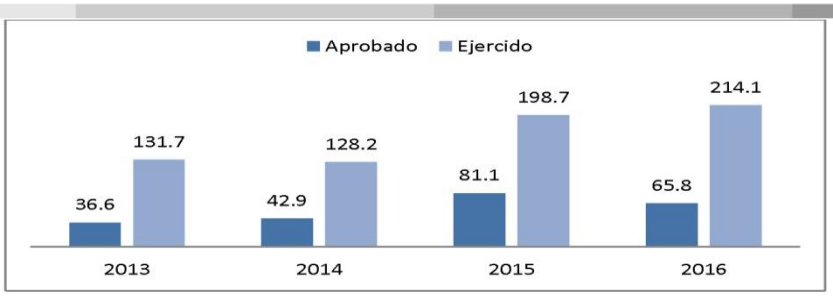
Gráfica 10. *Sobregasto del gobierno federal en ramos generales seleccionados, miles de millones de pesos (acumulado 2013-2017).*

En esta investigación se destaca que cerca del 80% del sobregasto observado en esta partida -que en el periodo 2013-2017 ascendió a 495 mil millones de pesos- se ejerció a través de tres programas de subsidios a entidades federativas y municipios: el Fondo para el Fortalecimiento Financiero, Programas Regionales y Contingencias Económicas. La falta de reglas de operación, que permitan evaluar la lógica de distribución de recursos genera suspicacias con respecto a la posibilidad del uso arbitrario y político de este gasto.

Aunado a este hecho, en este trabajo se alerta sobre el ejercicio irregular de los recursos transferidos a través de este Ramo a las entidades federativas ya que, de acuerdo con estimaciones realizadas a partir de las cuentas públicas para los años 2012 a 2016, del total de transferencias realizadas por esta vía no se logró comprobar el uso de alrededor de 6 mil millones de pesos, además de que se estimó un posible daño al erario de cerca de 8 mil millones de pesos adicionales.

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

118



Gráfica 11. *Transferencias del gobierno federal a fideicomisos 2013-2016.*

En un orden similar de ideas, el estudio "Fideicomisos en México: el arte de desaparecer dinero público" del Centro de Investigación y Análisis "Fundar", realiza un análisis detallado del funcionamiento de los fideicomisos públicos en México, concluyen que esta clase de mecanismos funcionan bajo esquemas de opacidad y discrecionalidad. De acuerdo con esta investigación, de los 374 fideicomisos registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y que administran recursos que ascienden a alrededor de 835 mil millones de pesos:[68]

- Solo 19 fideicomisos (esto es, 5%) cuentan con estructuras internas de vigilancia y control, mientras que los restantes se constituyen como contratos financieros.
- En términos generales, solo es posible conocer información agregada acerca de los fideicomisos en documentos como el Presupuesto de Egresos de la Federación y la cuenta pública.
- De acuerdo con el análisis realizado, se reconoce que los fideicomisos son instrumentos en los que los mecanismos formales de rendición de cuentas no operan a cabalidad.

[68] "Fundar" Centro de Investigación y Análisis, "Fideicomisos en México: el arte de desaparecer dinero público", 2018, disponible en: http://fundar.org.mx/

SAEM

La Gráfica anterior indica, que en el periodo que comprende de 2013 a 2016, el presupuesto federal a fideicomisos ejercido del presupuestado rebasó en casi el 200% el presupuesto autorizado.

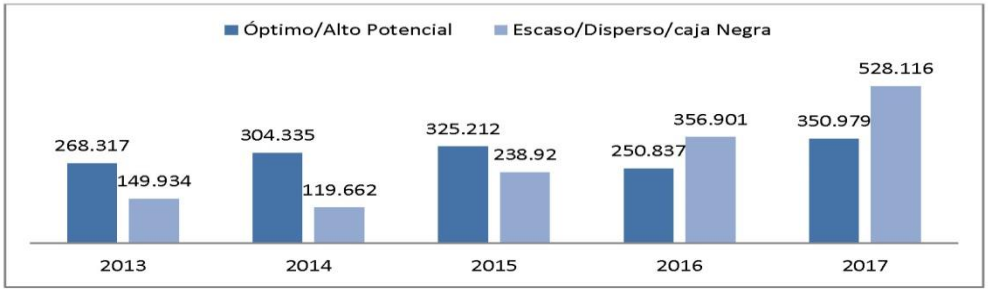
Con base en las conclusiones y hallazgos de este estudio, los investigadores de "Fundar" reconocen la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los fideicomisos; además de establecer criterios claros y justificables que permitan identificar con precisión la constitución,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

Esta situación de ambigüedad y riesgos de arbitrariedad también parece verse reflejada en la planeación y la ejecución de programas públicos en el ámbito federal. Al respecto, destaca el Índice del Desempeño de los Programas Públicos elaborado por Gestión Social y Cooperación A.C. (GESOC). Dicho instrumento tiene como propósito fundamental, desde su creación en el año 2012, valorar y comunicar el desempeño de los programas sociales federales, a partir de tres dimensiones básicas: calidad de diseño del programa, capacidad mostrada por el programa para cumplir sus metas y nivel de cobertura de la población potencialmente beneficiaria. Con base en estos criterios, los investigadores de GESOC clasifican los programas sociales federales en 6 categorías, que van desde programas que muestran niveles óptimos de desempeño, hasta aquellos de los cuales no se puede conocer información mínima sobre cobertura y cumplimiento de meta.[69]

- Anualmente, un porcentaje pequeño de programas que oscila entre el 5% y el10% del universo presenta un nivel de desempeño óptimo.
- Un alto porcentaje de los programas analizados se clasifican como programas con desempeño escaso.
- La evidencia generada por GESOC apunta a que no hay una mejora significativa en los procesos gubernamentales de diseño, ejecución y seguimiento de los programas públicos.

[69] Gestión Social y Cooperación, A.C. Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales, 2018, disponible en: http://www.indep.gesoc.org.mx/calificacion

120



Gráfica 12. *Presupuesto de los programas sociales federales, por categoría del Índice de Desempeño de los Programas Públicos.*

En materia de planeación y ejecución de programas sociales, conviene considerar el Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social elaborado por Gestión Social y Cooperación (GESOC). Dicho índice tiene como propósito esencial generar evidencia que permita identificar las capacidades institucionales de los gobiernos estatales para el diseño, implementación y evaluación de la política social. Sobre esta base, la investigación analiza las capacidades estatales en cuatro dimensiones clave: planeación programático-presupuestal, gestión eficiente de programas y acciones de desarrollo social, monitoreo y evaluación de la política social, y desarrollo social abierto y participación ciudadana.[70]

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

[70] Gestión Social y Cooperación, A.C. Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, 2018, disponible en: https://www.ides.gesoc.org.mx/resultados/entidades

Tabla 12. *Calificación promedio por categoría en el Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social*

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

Fuente: Gestión Social y Cooperación, Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, 2018, disponible en: https://www.ides.gesoc.org.mx/resultados/entidades

Un último tema que resulta relevante analizar es el de la contabilidad gubernamental. De acuerdo con el reporte "¿Fuiste Tú?", un estudio sobre dónde y cómo se "pierde" el dinero público, tan solo para el año 2016, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó 2,563 casos de posibles irregularidades en el uso de recursos públicos, que equivalen a un daño a la hacienda pública por más de 95 mil millones de pesos. Uno de los instrumentos normativos que ayuda a limitar la arbitrariedad en el uso de los recursos públicos en los Estados y los municipios es la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).



Gráfica 13. *Cumplimiento medio nacional de la armonización contable en México.*

En el agregado, la puesta en marcha de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), y su respectiva reforma, son de suma importancia en un contexto en el cual el 40% de los recursos públicos son ejercidos por los gobiernos

estatales. Al respecto, aún existen muchos retos para la plena implementación de la LGCG, y su respectivo Título Quinto, que generan vacíos de información relevante para poder evaluar y conocer a detalle el estado de las finanzas públicas de los distintos órdenes y poderes de gobierno sobre aspectos clave.

En este sentido, las evaluaciones que hace el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), respecto al proceso de implementación de la LGCG, en lo particular a la armonización contable, detallan que el promedio nacional de cumplimiento de la armonización contable es de 67.4% (cuarta evaluación para el año 2018), siendo el rubro de "Transparencia" el apartado evaluado con el menor nivel de cumplimiento con el 60%.

5.2.3 Auditoría y fiscalización

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

En el contexto nacional, estas tareas cobran especial relevancia en materia de combate a la corrupción ya que, en la misma LGSNA, se establece la creación del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) que se define como:

"el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de

123

SAEM

estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información".[71]

Según el estudio Estadísticas de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública en México (2001–2020) con corte al 30 de septiembre de 2021, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) reporta 20,609 auditorías practicadas, como resultado de la fiscalización superior de las cuentas públicas de 2001 a 2020 (primera entrega), incluyendo 20 auditorías derivadas de denuncias y 8 por mandato judicial, correspondientes a las Cuentas Públicas de 2012, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.https://www.asf.gob.mx/uploads/217_transp_fraccion30/Estadisticas_de_Fiscalizacion_Superior_Corte_al_30_de_septiembre_de_2021_Version_Final.pdf

En cuanto al ejercicio de la función de control interno y anticorrupción, durante 2019 se aplicaron 15,873 auditorías y/o revisiones a las instituciones de las administraciones públicas estatales por parte de las autoridades de control, vigilancia y/o fiscalización, en las que 3,642 unidades administrativas presentaron observaciones y/o anomalías derivadas de estas auditorías y/o revisiones.

Tabla 13. *Distribución de auditorías y/o revisiones aplicadas, según autoridad de control, vigilancia y/o fiscalización, 2019.*

AUTORIDAD FISCALIZADORA	*NÚMERO DE AUDITORÍAS/REVISIONES*
Secretaría de la Función Pública u homóloga estatal	10,308
Entidad de Fiscalización Superior u homóloga estatal	2,958
Auditoría Superior de la Federación	738
Otra autoridad competente del gobierno estatal	662
Secretaría de la Función Pública	579
Otra autoridad	628

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2020.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2020/doc/cngspspe_2020_resultados.pdf

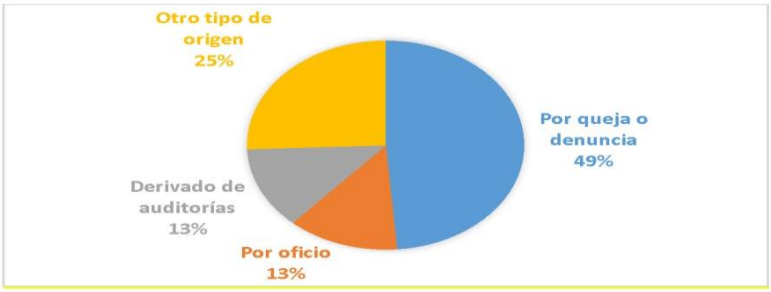
De las 15,873 auditorías practicadas por las autoridades de control, vigilancia y fiscalización competentes, se iniciaron 7,320 investigaciones por la presunta

[71] Ley General del SNA.

124

SAEM

responsabilidad de faltas administrativas (13% del total de investigaciones iniciadas), en el año 2019.



Gráfica 14. *Distribución porcentual de investigaciones iniciadas por la presunta responsabilidad de faltas administrativas, según origen de la investigación, 2019.* Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020. Resultados (inegi.org.mx)

Al respecto, en el Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (CCSNA), se definen una serie de retos prácticos que perciben las mismas instancias de control interno y externo de las entidades federativas.[72] En dicho informe se señala que, por ejemplo:

- De los 64 integrantes del SNF (incluidas EFS y contralorías), solamente 40 miembros indican la implementación de las Normas Profesionales de Auditoría establecidas por el mismo SNF, mientras que 20 más dijeron estar en proceso para ello y 4 mencionaron que aún no dan inicio con ello.
- Por otra parte, alrededor de 23% de los integrantes reportaron no contar con sistemas de control interno.
- En materia de certificación del personal auditor, 41 de los 64 miembros del SNF no cuentan con pruebas de confianza u otro tipo de mecanismos de validación profesional del personal.
- Con respecto al desarrollo de capacidades del personal auditor, un tercio de los integrantes del SNF reportaron no contar con alguna estrategia explícita

[72] Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, 2019. Disponible en: https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/InformeSNFCCSNA2018.pdf

125

SAEM

orientada a fortalecer habilidades y capacidades que permita incrementar el trabajo de auditoría.

- Asimismo, 3 integrantes señalaron no contar con indicadores que midan el desempeño institucional.

5.3. Puntos de contacto entre gobierno y sociedad

Uno de los puntos de referencia donde se origina el mayor número de actos de corrupción de acuerdo con las experiencias cotidianas de los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y empresas, se da en la interacción con las instituciones públicas. Es por ello la necesidad de generar cambios normativos, fortalecer la corresponsabilidad y la participación social.

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

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. A continuación, se establece la frecuencia de trámites en los que los usuarios experimentaron algún acto de corrupción, el año 2021.

Tabla 14. *Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción (pagos, trámites o solicitudes de servicios con mayor prevalencia) 2021.*

TIPO DE TRÁMITE, PAGO O SERVICIO	2021	2019
Contacto con autoridades de seg. pública	65.0	59.2
Trámites ante el Ministerio Público	24.0	24.8
Permisos relacionados con la propiedad	22.3	25.0
Trámite para abrir una empresa	21.9	7.6
Trámites en juzgados o tribunales	20.9	16.4
Otros pagos, trámites o solicitudes	18.8	44.9
Trámites municipales	13.8	22.2
Trámites vehiculares	11.1	15.0
Servicios municipales	10.0	9.6

126

SAEM

Trámites del servicio de energía eléctrica	7.4	6.5
Créditos de vivienda o programas sociales	5.6	4.2
Trámites fiscales	4.2	2.2
Pago ordinario del servicio de luz	3.4	3.7
Pago de tenencia o impuesto vehicular	3.3	6.1
Trámites en el Registro Civil	3.3	4.4
Trámite de pasaporte	3.1	1.4
Atención médica de urgencia	1.3	0.7
Llamadas de emergencia a la policía	1.1	0.9
Trámites de educación pública	1.0	2.8
Pago de predial	0.9	1.5
Pago ordinario del servicio de agua potable	0.9	1.1
Atención médica programada	0.3	0.6

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2021. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf

De acuerdo con cifras de los censos nacionales del INEGI, las administraciones públicas estatales atienden alrededor de 260 millones de trámites o solicitudes de servicios anualmente, mientras que los gobiernos municipales atienden 190 millones; siendo los más frecuentes los relacionados con los pagos por servicios de luz y agua, así como la solicitud de atención médica.

Tabla 15. *Costo de la corrupción en pagos, trámites o solicitudes de servicios 2021.*

PAGO, TRÁMITE, SOLICITUD DE SERVICIOS PÚBLICOS Y OTROS CONTACTOS CON AUTORIDADES	COSTO A CONSECUENCIA DE CORRUPCIÓN			PROMEDIO DE COSTO A CONSECUENCIA DE CORRUPCIÓN		
	2019	2021	Cambio (%)	2019*	2021	Cambio (%)
Nacional	14 141 419 309	9 489 421 886	-32.9	4 233	3 044	-28.1
Contacto con autoridades de Seg. Pub.	2 485 489 890	3 186 426 150	28.2	1 433	1 767	23.3
Trámites vehiculares	580 727 703	402 392 583	-30.7	848	839	-1.1
Trámites en el Registro Civil	99 338 664	62 344 380	-37.2	836\a	785	N.D.
Pago de tenencia o impuesto vehicular	114 195 031	61 246 835	-46.4	761	853	12.0

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2021. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf

127

SAEM

La forma usual que asume la corrupción en este ámbito es la del soborno para la realización del trámite. Con base en información de la ENCIG, los puntos de contacto en los que existen mayores riesgos de corrupción son el contacto con autoridades de seguridad pública (infracciones de tránsito, por ejemplo), trámites relacionados con los vehículos particulares (licencias de conducir, trámites de tarjeta de circulación, por ejemplo); así como la realización de trámites en el Registro Civil.

Con anterioridad se puede observar que la incidencia a la corrupción es más apremiante en los trámites relacionados con la propiedad, la apertura de las empresas, municipales y vehiculares.

Tabla 16. *Porcentaje de Unidades Económicas (empresas) que experimentaron actos de corrupción, 2020.*

TAMAÑO	ACTOS DE CORRUPCIÓN (%) FRECUENCIA	
	2016	2020
Nacional	82.2	71.5
Micro	82.4	77.6
Pequeña	79.5	31.5
Mediana	75.6	45.7
Grande	73.9	63.9

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2020. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encrige/2020/doc/encrige2020_presentacion.pdf

En el ámbito de empresas la situación es muy similar. De acuerdo con resultados de la ENCRIGE del INEGI, se estima que las empresas del país realizan poco más de 76.5 millones de trámites y se estima que hasta siete de cada diez empresas del país se ve involucrada o es víctima de algún acto de corrupción.

Tabla 17. *Percepción sobre las causas de la corrupción en el ámbito empresarial, 2020.*

CAUSA	2020	2016
Agilizar trámites	72.6	64.6
Evitar multas o sanciones	37.9	39.4
Evitar clausura del establecimiento	36.4	29.7
Pagar menos impuestos	35.8	29.3
Obtener licencias / permisos	34.9	30.7

128

Evitar inspecciones	33.4	25.0
Obtener un servicio	27.0	22.2
Ganar contratos gubernamentales	24.0	13.9
Evitar el cumplimiento de la ley	23.1	18.3
Participar en licitaciones	19.7	12.9

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2020. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encrige/2020/doc/encrige2020_presentacion.pdf

Destaca la alta incidencia de hechos de corrupción, al pretender evitar multas, sanciones, clausuras e inspecciones, aunque el primer lugar de la lista lo tiene el hecho de agilizar trámites en general, con un 72.6% según la última encuesta realizada en el año 2020.

5.4. Puntos de contacto gobierno-iniciativa privada

La relación entre el sector público y privado es necesario para la atención de demandas sociales. Por lo tanto, estas relaciones deben establecerse bajo criterios de universalidad, imparcialidad y legalidad. Sin embargo, dichos espacios propician en algunos de los casos, el contexto idóneo para la realización de actos de corrupción, lo que genera un fenómeno negativo.

En este orden de ideas, en la presente sección se analizan tres situaciones en donde se identifican potenciales riesgos de corrupción: las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas y el cabildeo.

5.4.1. Contrataciones públicas

Las contrataciones públicas representan los convenios mediante los cuales se establecen de manera formal el abastecimiento de bienes y servicios para la atención de las responsabilidades que el Estado tiene ante la sociedad.

Por su cuantía y la cantidad de recursos que se ejercen a través de estos procedimientos, representan una importante área de riesgo para la ocurrencia de

SAEM

actos de corrupción. La falta de reglas claras, homologadas y justificables en los procedimientos, y el posible conflicto entre intereses privados y del servicio público, incrementan la susceptibilidad a la corrupción.

Pese a la existencia de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), se reconoce una importante dispersión normativa, lo cual genera ambigüedad y posibles riesgos de arbitrariedad.

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

Tabla 18. *Obstáculos en materia de contrataciones públicas en las entidades federativas competencia identificados.*

Obstáculo	Descripción	Presencia del obstáculo
Requisitos o criterios que otorgan ventajas en favor de ciertos agentes	Márgenes de preferencia en favor de proveedores locales para la adjudicación de contratos	Sinaloa, Baja California Sur, Chiapas Tabasco, Tamaulipas, Morelos, Coahuila, Estado de México, Guanajuato y Jalisco
	Licitación pública estatal o local	Colima, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Zacatecas (para obra pública); y Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sonora (para adquisiciones)
	Ampliación del monto de los contratos por un porcentaje igual o mayor al 30% del monto original	Aguascalientes, Tlaxcala, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Zacatecas
Costos elevados de participación	Garantías de "sostenimiento y seriedad" de las propuestas altas	Campeche, Zacatecas, Coahuila, Ciudad de México, Durango (para adquisiciones) y Nuevo León (para obra pública)
	No existe obligación para la autoridad convocante de realizar un análisis de mercado de manera previa	Aguascalientes, Colima, Oaxaca, Querétaro y Veracruz (para obra pública) y Aguascalientes, Colima, Durango y Morelos (para adquisiciones)
	No existe obligación para la autoridad convocante de realizar un análisis de mercado de manera previa	Aguascalientes, Colima, Oaxaca, Querétaro y Veracruz (para obra pública) y Aguascalientes, Colima, Durango y Morelos (para adquisiciones)

130

SAEM

Falta de mecanismos que propicien la competencia	No existe obligación de la entidad convocante de realizar estudios técnicos de manera previa (obra pública)	Michoacán, Sonora y Yucatán (para obra pública) y Estado de México (para participación público-privada en proyectos para prestación de servicios)
	Posibilidad de adjudicar un contrato por medio de una invitación restringida cuando se cuente únicamente con una o dos propuestas, inclusive sin que éstas sean solventes	Aguascalientes, Baja California, Durango, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Querétaro
Falta de certeza jurídica	Márgenes de discrecionalidad para definir los estándares técnicos exigibles	Chiapas, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora
	Posibilidad de modificar las convocatorias cinco días hábiles, o menos, antes de la presentación y apertura de proposiciones	Guerrero (para obra pública) y Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo y Nayarit (para adquisiciones), Puebla, Baja California Sur, Baja California, Chihuahua, Michoacán (para obra pública); y Aguascalientes y Guanajuato (para adquisiciones)

Fuente: Miscelánea de obstáculos regulatorios a la competencia 2016, de la Comisión Federal de Competencia, disponible en: https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf
NOTA: Esta información no se ha actualizado, al año de 2022.

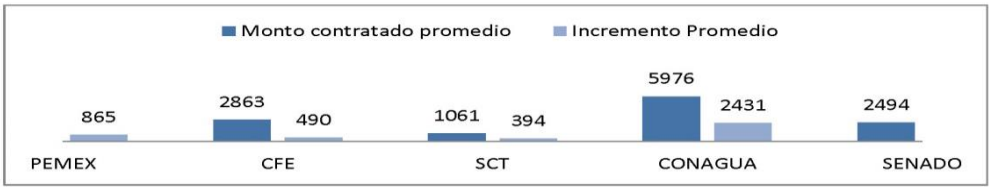
Como se observa en la anterior tabla, en todas las entidades los procedimientos de contratación están limitados por algún obstáculo a la competencia: algunos abren espacios a la arbitrariedad y el favoritismo. Por ejemplo, en siete no es obligatoria la realización de estudios de mercado para la adquisición, lo cual repercute en la selección de la mejor propuesta. A su vez, en doce entidades existe la posibilidad de modificar las convocatorias cinco días hábiles, antes de la presentación y apertura de propuestas.

El estudio Problemática General en Materia de Obra Pública de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), señala que son frecuentes los casos de retrasos y sobrecostos en México. Tras haber analizado una muestra de 80 contratos, con un valor superior a los 100 millones de pesos cada uno, de los años 1999 a 2010, la ASF encontró que dichos contratos tuvieron ajustes sustantivos durante su ejecución, tanto en el monto original de los recursos asignados, como en el plazo de ejecución de la obra pública.

De acuerdo con esta investigación, las obras aumentaron, en promedio, 36.3% sus costos y demoraron 125% más de lo programado. En el agregado, más

SAEM

de dos terceras partes de los contratos evaluados se retrasaron en su ejecución al menos un año más de lo estipulado en los contratos.[73]



Gráfica 15. *Montos e incrementos promedio del costo de proyectos de distintas dependencias 1999-2010 (millones de pesos).*
NOTA: Esta información no se ha actualizado, al año de 2022.

Tras un análisis de datos extraídos de CompraNet, la COFECE estimó que para el año 2017 se adjudicaron más de 228 mil contratos públicos con recursos federales, los cuales en su conjunto representaron más de 585 mil millones de pesos. De ellos, el 78% se otorgaron a través de adjudicaciones directas, 10% por medio de una invitación a cuando menos tres personas, y tan solo el 12% por medio de una licitación pública. En el agregado, y después de analizar los montos involucrados en cada uno de dichos procedimientos, la COFECE concluyó que de los poco más de 35 mil contratos superiores a un millón de pesos (equivalentes a 553 mil millones de pesos), alrededor del 62% corresponden a procedimientos de contratación distintos a la licitación pública.[74]

El excesivo número de adjudicaciones directas en los procesos de contratación pública no son un atípico del año 2017, es decir, este patrón ha sido constante al menos desde el año 2012. Tras analizar datos de CompraNet para el periodo 2012 a 2017, Alfonso Hernández en su estudio "La institucionalización de la irregularidad: los procedimientos de invitación y de adjudicación directa en el sistema de contrataciones públicas de México", encuentra que durante esos años

[73] ASF, Problemática general en materia de obra pública, s.a., pp. 3 y 10. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf
[74] Comisión Federal de Competencia Económica, Agenda de competencia en contrataciones públicas, p. 8, disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/CPC-ContratacionesPublicas.pdf
NOTA: Este estudio no se ha actualizado, al año de 2022.

se asignaron más de 643 mil contratos, que corresponden a una suma de poco más de 674 mil millones de pesos. A su vez, el 10.3% de estos contratos por adjudicación directa superó el monto máximo permitido para asignarse bajo este procedimiento, lo que implica, por default, contratos irregulares. En el agregado ello implica que 9 de cada 10 pesos que se destinan a los contratos realizados por adjudicaciones directas se encuentran dentro de un contrato que no debió haber sido otorgado (dado que se superaba el monto máximo permitido para ese procedimiento).[75]

Tabla 19. *Número y monto (en millones de pesos corrientes) de contratos asignados por adjudicación directa, APF*

Año	Contratos Regulares	Contratos Irregulares	Total	Monto Contratos Regulares	Monto Contratos Irregulares	Monto Total de Contratos	Monto de Contratos Irregulares (porcentaje con respecto al total)
2012	73,591	8,790	82,381	7,964.47	84,082.10	92,046.57	91.35%
2013	68,894	8,456	77,350	7,376.94	88,767.93	96,144.87	92.33%
2014	86,307	11,966	98,273	9,054.78	119,725.39	128,780.17	92.97%
2015	118,713	13,004	131,717	12,278.09	114,081.38	126,359.47	90.28%
2016	126,243	13,107	139,350	12,997.22	103,841.30	116,838.52	88.88%
2017	103,102	11,039	114,141	11,158.74	102,768.06	113,926.80	90.21%
Total	576,850	66,362	643,212	60,830.24	613,266.16	674,096.40	90.98%

Fuente: Alfonso Hernández Valdez, La institucionalización de la irregularidad: los procedimientos de invitación y de adjudicación directa en el sistema de contrataciones públicas de México, p. 10.

5.4.2. Asociaciones público-privadas (APP)

Las APP son esquemas de inversión de largo plazo en los que el sector privado financia y ejecuta el diseño, construcción, mejoramiento, mantenimiento y operación de infraestructura pública, de acuerdo con las políticas y regulaciones fijadas por el sector público.

En el periodo que corresponde de 1990 a 2022, el gobierno federal ha adjudicado un total de 362 proyectos de infraestructura de APP, con un valor aproximado de 96,681 millones de dólares estadounidenses.

[75] Alfonso Hernández Valdez, La institucionalización de la irregularidad: los procedimientos de invitación y de adjudicación directa en el sistema de contrataciones públicas de México, p. 7

SAEM

Gracias a las APP, el sector público puede cubrir las necesidades de inversión en infraestructura pública en conjunto con el sector privado, promoviendo así el desarrollo de sectores como el de telecomunicaciones, energético, carretero, salud, vivienda y educación superior, entre otros. En la siguiente tabla se presentan los subsectores con mayor inversión a través del instrumento de APP en México para los años 1990 a 2022.

Tabla 20. *Inversión por medio de APP por subsectores en México, 1990-2022.*

Subsector	Inversión total (Millones de dólares)	Número de proyectos
Electricidad	28,267	106
Carreteras	27,976	90
Gas Natural	16,904	44
Agua y alcantarillado	6,325	56
Vías Férreas	6,294	9
Tecnologías de la información y comunicaciones	4,450	11
Aeropuertos	3,324	6
Puertos	3,079	31

Fuente: Elaborado con datos de "Private Participation in Infrastructure Database", Banco Mundial. https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/mexico

5.4.3. Cabildeo

El cabildeo es la práctica a través de la cual distintos grupos de interés posicionan sus demandas en la agenda pública. Pese a que esta herramienta garantiza derechos fundamentales como la libertad de información, así como el derecho a petición, también puede resultar en un ejercicio de colusión entre el sector público y los diversos grupos de interés.[76]

Para salvaguardar el interés público y no mermar la imparcialidad de las decisiones legislativas y de política pública, es importante conocer las justificaciones institucionales y políticas que llevan a las autoridades a tomar ciertas decisiones.

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

SAEM

Por ello, es necesario contar con reglas claras sobre esta práctica que, a su vez, fomenten y faciliten el ejercicio transparente y abierto de la misma. Al respecto, la evidencia para el caso mexicano en comparación con otros países en América Latina y el mundo señala la presencia constante de prácticas indebidas en las decisiones públicas, la falta de transparencia en el diseño de la política pública, así como áreas potenciales de riesgos de captura de autoridades por grupos de interés.

Tabla 21. *Resultados Generales del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2020, respecto del porcentaje en el nivel de transparencia y apertura de los Congresos y Asambleas Latinoamericanas.*

Posición	País	Resultado (%)
1.	Chile	59.6
2.	Costa Rica	52.1
3.	Colombia	47.8
4.	Paraguay	47.8
5.	México	47.4
6.	Argentina	44.2
7.	Guatemala	41.9
8.	Ecuador	39.7
9.	Perú	35.4
10	Panamá	35.2
11.	Bolivia	25.9
12.	Honduras	21.8
13.	Venezuela	16.3

Fuente: Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2020, disponible en: https://www.transparencialegislativa.org/indice-2020/

Al respecto, el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa mide la existencia de políticas y mecanismos de transparencia y participación ciudadana en los parlamentos de Latinoamérica, evaluando cuatro dimensiones:

- Normatividad, existencia de leyes o reglamentos referentes a temas de transparencia y participación.
- Labor del Congreso o Asamblea, evaluación de las prácticas efectivas de transparencia en el desarrollo del trabajo de la Función Legislativa.
- Presupuesto y Gestión Administrativa, mide el nivel de transparencia en el uso de los recursos públicos asignados a la labor del Congreso.

SAEM

- Participación Ciudadana, existencia de políticas que faciliten el acceso e intervención ciudadana en los procesos legislativos.

En la medición del año 2020 de dicho índice, México se sitúa en el lugar 5 de 13, con una puntuación total de 47.4 (de un máximo de 100 puntos), con las siguientes calificaciones en cada una de las cuatro dimensiones mencionadas:

- En Normatividad se ubica en el tercer puesto general, con un puntaje de 49.8%
- En Labor de Congreso o Asamblea, México obtuvo el tercer lugar con 55.8%
- En la dimensión Presupuesto y Gestión Administrativa, se ubicó en quinto lugar con 29.8%, y
- En Participación Ciudadana, nuestro país obtuvo el cuarto lugar con 53.5%

Asimismo, de acuerdo con el Informe de Competitividad Global 2019 del Foro Económico Mundial, México se ubica en la posición número 48 de 141 países evaluados, con un puntaje de 64.9 (de un máximo de 100), mejorando su porcentaje en un +0.3 pero cayendo dos lugares, respecto del Informe realizado en el 2018, ya que otros países mejoraron a un ritmo más rápido.

NOTA: Ambos estudios antes mencionados, no se han actualizado al año de 2022.

***Tabla. 22**. Reporte de competitividad global 2019.*

Tema	Lugar	Puntaje con respecto al reporte anterior
Instituciones	98	+.06
Mercado laboral	96	+1.4
Competencias	89	+0.4
Adopción de las TIC's	74	+3.7
Habilidades (Nivel Educativo)	84	8.6 años (promedio)
Habilidades Digitales	99	-
Pensamiento crítico	103	-
Eficiencia Admiva. Sector Pub.	59	+4.5
Seguridad pública	138	-
Transparencia	116	-
Inflación	111	+5.5
Esperanza de vida	60	-0.9 años

Fuente: Informe de Competitividad Global 2019, del Foro Económico Mundial, disponible en: https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019

SAEM

La incertidumbre y las tensiones comerciales derivadas de la política comercial internacional de Estados Unidos constituyen un viento en contra que impide un mayor desarrollo socioeconómico de México, reduciendo las expectativas de los líderes empresariales y, en consecuencia, su disposición a invertir. En este contexto, el desempeño de competitividad de México es mixto. Por un lado, ha logrado algunos avances en sus cuatro pilares peor clasificados, como son: Instituciones, Mercado laboral, Competencias y Adopción de las TIC. Por otro lado, estas mejoras han sido, en cierta medida, insuficientes para llenar el vacío con otras economías más competitivas.

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

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

137



Gráfica 16. *Porcentaje de cumplimiento por principio de parlamento abierto, legislativos locales.* https://imco.org.mx/diagnostico-parlamento-abierto-mexico-segunda-edicion/

SAEM

6. ALINEACIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE MORELOS

139

SAEM

6.1. Marco conceptual y normativo

Desde una óptica tradicional, las políticas públicas pueden entenderse como "un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación".[77]

Desde esta perspectiva, la política pública establece los principios estratégicos -alineados a un objetivo de interés público- que tienen como propósito fundamental la atención y eventual solución de un problema público considerado como relevante por la sociedad.

A partir de esta idea, el proceso de desarrollo de cualquier política pública -conocido como su 'ciclo de vida'- implica la realización de al menos tres actividades, que son:

Diseño, que supone la identificación y definición del problema público que se busca atender, la formulación de las soluciones que formarán parte de la política y su adopción través de un proceso de toma de decisiones.

Implementación, que supone la ejecución de las soluciones formuladas en la fase de diseño, a través de acciones sistemáticas con responsables y recursos específicos, alineados con los objetivos de la política pública.

Evaluación, que implica una valoración sistemática de distintos atributos de la política pública (eficiencia, eficacia, calidad, economía, etcétera), así como de su aportación marginal para la atención del problema público para la que fue diseñada.

Figura 1. *Ciclo básico de desarrollo de Políticas Públicas*

[77] Aguilar F. Políticas públicas México EAPDF. Siglo XX editores 2012 p.28.

SAEM



Aunque este modelo no establece una regla universal sobre el desarrollo de una política pública, sí ofrece una descripción general sobre los pasos que deben seguir los tomadores de decisiones al momento de articular soluciones a problemas públicos determinados. En este sentido, la fase de diseño de una política es una etapa muy relevante del proceso, ya que en ella se define (tanto en alcance como en magnitud) la naturaleza del problema público que se busca atender; se construyen las potenciales alternativas de solución (expresadas en términos de objetivos o instrumentos de política); además de que se logra un consenso entre las autoridades relevantes sobre la necesidad de adoptar el curso de acción propuesto.

Con lo anterior, en esta etapa de diseño se busca:

1. Alcanzar un consenso valorativo y conceptual sobre la o las dimensiones del problema público que se busca atender.
2. Identificar un conjunto de prioridades o instrumentos que, con base en el análisis realizado, causalmente se orienten a la atención efectiva del problema.

La búsqueda de estos consensos y soluciones compartidas implica procesos técnicos y políticos, en los que la evidencia, el diálogo y la persuasión juegan un papel muy relevante. Estas dos dimensiones básicas del diseño se tornan particularmente relevantes en ciertos tipos de problemas públicos, en los que existe confusión o bajo acuerdo sobre su definición, en donde la evidencia marca vías de solución múltiples -y en ocasiones contradictorias-, y en donde existe una 'masa crítica' de actores interesados de participar en la definición de la política. Este es el caso de las políticas anticorrupción (PNA y PEA).

SAEM

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

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

1. Una caracterización del problema público, en la que se identifiquen de forma general sus atributos definitorios, así como las principales causas que detonan su persistencia.

2. Un diagnóstico pormenorizado del problema, que permita dimensionar su magnitud y alcance en distintos ámbitos de la esfera pública.

3. Un conjunto de potenciales soluciones, que detallen una ruta amplia de trabajo en términos de los ámbitos e instrumentos que se pueden emplear para la solución del problema público.

En materia anticorrupción, la PNA contiene ya estos elementos; y en dicho documento se ofrece una caracterización del problema, un diagnóstico y un conjunto de prioridades de política pública que buscan establecer un marco común mínimo de actuación en la materia en todo el país. Sobre esta base, en la PNA se establecen los parámetros generales que deberían guiar la actuación de todos los componentes del Estado mexicano con miras a combatir y controlar la corrupción.

6.2. Alineación con la Política Nacional Anticorrupción.

Como se puede observar, la normatividad referente a la elaboración de las PEA y la normatividad contenida en la LGSNA sobre la elaboración de la PNA marcan un proceso relativamente similar; lo cual abre la puerta para replicar a nivel

local, el proceso seguido a escala nacional, lo que contribuye a la alineación de las PEA tanto entre ellas como con la PNA, siempre cuidando las características particulares de cada entidad federativa. Las PEA, permitirán definir y entender el problema de la corrupción en las entidades federativas, y darán pauta para establecer compromisos de política pública. Por ello, durante su diseño es importante contar con criterios que contribuyan a la elaboración de diagnósticos robustos y estrategias de largo plazo para guiar los esfuerzos estatales hacia un mismo sentido que permita controlar el fenómeno de la corrupción considerando las condiciones del contexto local, pero asegurando una visión coordinada en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción. En este orden de ideas, la PNA ofrece un proceso metodológico muy completo, que puede ser considerado para la elaboración de las PEA estatales.

Los indicadores y contenidos representan insumos esenciales para que las Secretarías Ejecutivas y Comités de Participación Ciudadana, coordinadas en el marco de sus respectivas Comisiones Ejecutivas, con el apoyo de las instituciones de los CC, puedan articular rutas de trabajo precisas que conduzcan a la realización de documentos estatales de política anticorrupción.

Por lo tanto, el proceso de diseño de PEA debe asegurar, una adecuada y armónica alineación de esfuerzos nacionales y estatales; a través de procesos de adopción directa o indirecta de los contenidos de la PNA en los documentos estatales. Contar con PEA alineadas a la PNA puede evitar la dispersión de acciones y esfuerzos que llevarán a cabo los Estados, fortalece la coordinación del SNA en su conjunto, facilita la implementación, evaluación y monitoreo de políticas anticorrupción en todo el país, además de que se establece una agenda de Estado en la materia.

La implementación de las PEA, al estar alineadas a la PNA, deberá llevarse a cabo mediante el mismo modelo; es decir, contar con cuatro o más programas de implementación (dependiendo del alcance local de cada PEA) uno para cada eje estratégico. De esta forma, mediante el monitoreo se realizará un seguimiento a las

SAEM

acciones definidas en los programas de implementación que se deriven de las PEA, así como a los resultados que de ellas se obtengan. Para ello, es necesario contar con información sobre el desempeño de indicadores.

Para tal fin, a continuación, se presentan diversas recomendaciones en el desarrollo de la PNA, que tienen como propósito fortalecer la alineación de esfuerzos en todos los niveles de gobierno, así como su contextualización a partir del desarrollo de las políticas anticorrupción.

Recomendaciones en materia de alineación de las PEA, a la PNA:

- Temporalidad: la elaboración de las PEA con una visión de largo plazo en concordancia con la PNA;
- Información: la utilización de datos y evidencias proporcionados por la PNA, en la elaboración de las PEA estatales;
- Alineación: mantener, como parte de las PEA, los 4 ejes estratégicos de la PNA (impunidad, arbitrariedad, involucramiento e interacciones);
- Incorporación: se recomienda incorporar en las PEA, previo análisis detallado, las 40 prioridades de política que actualmente son consideradas en la PNA;
- Metodología: se sugiere incorporar secciones en las que definan premisas básicas sobre la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, que permitan guiar procesos futuros de planeación.

Si bien con la alineación se busca que las PEA, guarden coherencia y congruencia con respecto a la PNA, lo que se pretende es que las políticas estatales reflejen también las particularidades del contexto de cada entidad federativa a partir de la identificación y procesamiento de evidencia adicional. Durante la elaboración de la PNA, se procuró el involucramiento de los SEA, a través de sus Comités de Participación Ciudadana con la celebración de ocho foros regionales; durante este

SAEM

ejercicio fue posible observar que cada entidad federativa posee agendas diferenciadas sobre el problema de la corrupción a pesar de contar con características comunes.

Con lo anterior, el propósito de la alineación de las PEA, a la propuesta de la PNA, es establecer una base que permita contar con metas comunes para el control de la corrupción que detonen la colaboración y la coordinación para la generación de impactos positivos para la población. Por su parte, el propósito de la contextualización de las PEA es promover el desarrollo de prioridades adicionales que atiendan manifestaciones concretas del fenómeno de la corrupción relevantes en cada entidad federativa con la finalidad de contar con acciones específicas que atiendan las particularidades de cada contexto.

Por ello, con la finalidad de que, durante la fase de implementación de las PEA, se definan acciones que además de contribuir a las prioridades nacionales, respondan a las necesidades específicas de cada entidad federativa, es fundamental que, para el diseño de las PEA, se consideren los contextos locales. De esta forma, las recomendaciones que se ofrecen en esta guía en materia de contextualización de las PEA, y que se analizarán a detalle en la siguiente sección son las siguientes:

Recomendaciones en materia de contextualización de las PEA.

- Promover la apropiación del proceso de elaboración de las PEA, a partir de la colaboración entre las Secretarías Ejecutivas y los Comités de Participación Ciudadana, en el marco de las Comisiones Ejecutivas y de la presidencia del CPC;
- Impulsar los procesos de diseño de las PEA, que impliquen el diálogo con actores sociales interesados y que promuevan el involucramiento activo de las instituciones integrantes de los Comités Coordinadores;
- Estimular procesos, en colaboración con los integrantes del Comité Coordinador y con organizaciones locales, de recopilación, procesamiento e

SAEM

integración de datos y evidencia que favorezca la contextualización de los diagnósticos de las PEA, desde un enfoque estatal;

- Incorporar en las PEA, los ejes estratégicos y prioridades necesarios que permitan atender dimensiones del fenómeno de la corrupción no considerados en la PNA;
- Incorporar o adecuar en las PEA, prioridades o atributos que vinculen a los municipios en las estrategias de control de la corrupción.

6.3. Recomendaciones para el diseño de la Política Anticorrupción del Estado de Morelos (PEA)

Un primer conjunto de cinco recomendaciones se orienta a apoyar que las PEA, elaboradas en las entidades federativas se alineen a los aspectos clave contenidos en la PNA.

Primera: Procurar que las PEA establezcan una visión estratégica de largo plazo, bajo una estructura similar a la de la PNA.

Como se comentó con anterioridad, una política pública -a diferencia de un programa- establece las pautas estratégicas de mediano y largo plazo orientadas para la atención y eventual resolución de un problema público determinado. Sobre esta base, en el diseño de cualquier política pública se debe procurar definir -de forma amplia- el diagnóstico, las prioridades y los instrumentos genéricos de política pública que, posteriormente, podrán ser transformados en proyectos y acciones concretos durante la fase de implementación.

Esta diferencia resulta relevante en un contexto como el mexicano ya que, de forma usual, los procesos de planeación en diversos ámbitos de política pública son guiados por los presupuestos y los programas, ocasionando que el diseño de soluciones se ciña a la disponibilidad de recursos, y no necesariamente a una visión que priorice el diseño de soluciones implementables en el largo plazo.

SAEM

En este orden de ideas, se sugiere que las propuestas de PEA mantengan una estructura similar a la PNA, en la que se enfatice una visión de largo plazo, y en donde se plasmen los diagnósticos y las prioridades de política necesarias para la solución del problema público, sin importar si dichos instrumentos deben ser implementados en el corto, mediano o largo plazo.

En este sentido, identificar, dar seguimiento y transparentar los recursos dedicados a combatir la corrupción es el punto de partida para intervenciones públicas coordinadas, efectivas y orientadas a resultados. Por ello, la trascendencia de implementar el Anexo Transversal Anticorrupción (ATA) en la elaboración de la PEA, ya que busca poner al alcance de diversas audiencias los responsables y los montos de recursos públicos destinados a la prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción. El acceso a esta información permitirá conocer hacia dónde es dirigido el dinero público, la cantidad destinada a cierto rubro, así como el responsable de su ejecución, seguimiento y evaluación.

Desde una óptica de planeación, se prevé que las políticas -tanto la nacional como las estatales- sirvan de 'paraguas' amplios en los que se establezcan los pasos necesarios para enfrentar el problema de la corrupción en el país y en cada una de las entidades federativas y; a partir de las prioridades ahí propuestas; se establezcan los proyectos concretos de implementación que guardarán una visión progresiva en la medida que los recursos y la voluntad política así lo permitan.

En términos prácticos, la definición estratégica de las PEA también resulta relevante ya que, debido a que estos documentos requieren de la aprobación de los Comités Coordinadores de los SEA para su puesta en marcha, resulta más conveniente realizar un ejercicio de diseño exhaustivo en un solo momento en el tiempo, evitando con esto que de forma regular el documento de política esté sujeto a ajustes, cambios o demoras como resultado del proceso de ratificación por parte de los CC.

Al respecto, los elementos mínimos de estructura de la PNA que se sugieren preservar en las propuestas de PEA son:

SAEM

A. Problematización del fenómeno de la corrupción, que si bien puede tener adecuaciones en cada entidad federativa; se recomienda mantener la visión centrada en las dos causas principales (corrupción como impunidad y como norma social).

B. Diagnóstico, que puede retomar las grandes líneas de análisis elaboradas en la PNA, y que puede complementarse con insumos adicionales elaborados por la SESNA o derivados de los procesos de análisis propios realizados por las SE y los CPC de los SEA.

C. Prioridades de política pública, articuladas en torno a ejes estratégicos alineados al diagnóstico realizado. Una vez concluida la fase de diseño, y al momento de ser aprobadas las respectivas PEA de cada entidad federativa, resultará factible avanzar en la elaboración y puesta en marcha de programas de implementación que, retomando las pautas estratégicas definidas en las PEA, permitan aterrizar a través de acciones, proyectos y compromisos concretos las distintas prioridades ahí definidas. De igual manera, y en paralelo a la elaboración de propuestas de PEA, se podrá avanzar en la identificación de un número acotado de compromisos anticorrupción que permitan generar resultados de valor en el corto plazo en sectores específicos de interés para las instituciones de una entidad federativa determinada y en particular los temas que más demanda la ciudadanía.

Sin embargo, no debe perderse de vista que, en un primer momento, se deberá privilegiar la conclusión de la PNA.

De igual manera, conviene reiterar que la SESNA -con base en las atribuciones conferidas por la LGSNA- articulará el proceso de seguimiento y evaluación de políticas públicas con base en la estructura de cuatro ejes estratégicos que hasta el momento se tienen de la PNA, por lo que la replicación de ella en las 32 PEA permitirá asegurar ejercicios robustos y sistemáticos de evaluación en todo el país. Conviene advertir, como se señalará un poco más adelante, que esta sugerencia no cierra la posibilidad de que en las entidades

federativas se desarrollen ejes estratégicos adicionales. Dicha definición de contexto dependerá de la información adicional (cualitativa y cuantitativa) que se recabe durante el proceso de integración de cada política estatal.

Segunda: Como parte del desarrollo de los diagnósticos de las PEA, se sugiere aprovechar los datos y la evidencia presentada en la PNA, así como los insumos adicionales de información generados por la SESNA durante el proceso de integración de dicho documento.

Un elemento clave en el diseño de las propuestas de PEA es contar con evidencia suficiente -y derivada del análisis de diversas fuentes cuantitativas y cualitativas- que permitan realizar un adecuado análisis de las distintas problemáticas que inciden en la incapacidad para controlar la corrupción en una determinada entidad federativa.

Durante el desarrollo de la elaboración de la PNA, la generación de evidencia fue una tarea clave, ya que a través de la identificación, recopilación, análisis y procesamiento de datos y evidencia; fue posible reconocer -con el mayor grado de detalle posible- la magnitud y el alcance de los problemas identificados, así como elaborar prioridades de política pública sustentadas en evidencia.

Producto del proceso de elaboración de la PNA, se generaron las siguientes fuentes de información que pueden resultar útiles para la elaboración de los diagnósticos de las PEA.

I. Anexo Estadístico, que contiene 55 tablas con información recopilada y analizada proveniente de fuentes oficiales y de estudios elaborados por organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

II. Una base de datos con 465 líneas de información que contiene las acciones sugeridas en los documentos propuesta elaborados por la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

SAEM

III. Una base de datos con poco más de 2,200 líneas de información que contiene estadística relacionada con el fenómeno de la corrupción, producto de la colaboración entre la SESNA y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

IV. Un reporte de evidencias cualitativas sobre la corrupción, elaborada como producto de la colaboración entre la SESNA y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

V. Una base de datos que contiene la recopilación de 156 recomendaciones internacionales identificadas en los convenios internacionales en la materia, firmados por nuestro país.

VI. Una base de datos con poco más de 260 recomendaciones generadas del análisis de los estudios entregados por los integrantes del Consejo Consultivo durante la elaboración de la PNA.

VII. Una base de datos con los registros completos de todas las participaciones en la Consulta Ciudadana en línea.

VIII. Las relatorías de los ocho Foros Regionales realizados en el marco de la Consulta Pública de la Política Nacional Anticorrupción.

Tercera: Mantener, como parte de las PEA, los 4 ejes estratégicos de la PNA (impunidad, arbitrariedad, involucramiento e interacciones).

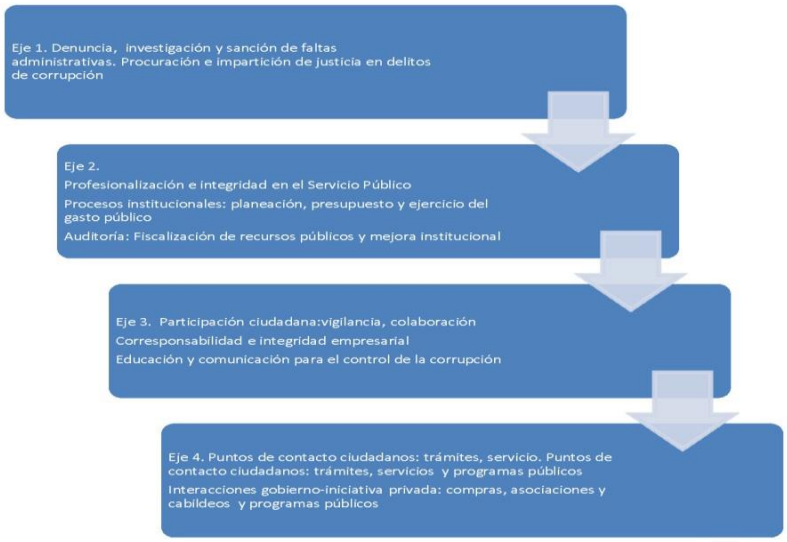
Un aspecto clave que permite asegurar la congruencia entre políticas diseñadas e implementadas desde una perspectiva intergubernamental, es el desarrollo de patrones de actuación homogéneos que -desde una lógica subsidiaria- permita enfrentar problemas comunes con ópticas nacionales, federales y locales. En materia de control de la corrupción, esta congruencia de perspectivas resulta particularmente relevante si se considera que cada ámbito y orden de gobierno cuenta con responsabilidades claras en materia de prevención, detección,

SAEM

investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Sobre esta base, se considera esencial que en el desarrollo de las propuestas de PEA se preserve la estructura básica (que oriente la elaboración de diagnósticos y de prioridades) de 4 ejes estratégicos.

Figura 2. *Temas prioritarios, por eje de la PNA.*



El mantenimiento de estos elementos de la PNA permitirá orientar en una misma dirección los esfuerzos realizados por los distintos entes públicos del país en materia de control de la corrupción. Naturalmente, los esfuerzos tenderán a variar de acuerdo con las atribuciones y alcances de cada una de las instituciones, pero el trabajo realizado por cada una de ellas permitirá obtener resultados de valor en el mediano plazo.

151

SAEM

Cuarta: Se recomienda incorporar en las PEA, previo un análisis detallado, las 40 prioridades de política consideradas hasta el momento en la PNA.

Si bien es recomendable que las políticas estatales se alineen con los 4 ejes y principios transversales, también se reconoce que cada entidad federativa posee características y contextos particulares que deben ser considerados para lograr una aplicación adecuada. Atendiendo estas particularidades se sugiere llevar a cabo un análisis que permita determinar la viabilidad de incorporar cada una de las 40 prioridades que integran la parte sustantiva de la PNA.

Las prioridades son las recomendaciones de política que se identificaron como imprescindibles a partir de toda la evidencia mostrada en la propuesta y de los resultados del proceso de política pública y se clasifican en cinco categorías de acuerdo con el tipo de instrumento que se busca impulsar o desarrollar información, capacidades, procesos, herramientas y estándares, entre otros, bajo principios de coordinación, derechos humanos, apertura gubernamental y generación de inteligencia, lo que puede ayudar a los SEA a identificar aquellas que incorporarán a su política de manera más eficiente con base en sus propias necesidades.

El análisis detallado de cada una de las prioridades de política permitirá identificar cuáles son aplicables de manera directa en los ámbitos locales y cuáles no. En este proceso es importante tomar en cuenta la información recopilada sobre el problema de la corrupción en la entidad, las capacidades institucionales y normativas de los Estados y los diagnósticos elaborados.

Figura 3. *Esquema de alineación PNA, PEA y Programas de implementación.*



152

SAEM

Una vez finalizado el análisis, se debe trabajar con aquellas prioridades que no pudieron ser aplicadas de manera directa en el ámbito local con la finalidad de ajustarse atendiendo los alcances de la PEA. Esto es, se debe procurar su adopción indirecta. El ajuste debe considerar la esencia de la prioridad para mantener la alineación nacional, adaptando y/o ampliando en su caso, para que sean aplicables en el marco de intervención que se proponga en las políticas locales. En principio, se sugiere que -como mínimo- las propuestas de PEA incluyan 40 prioridades que resulten de la adopción directa o indirecta de aquéllas que se incluyen en la PNA.

Asimismo, como ya se mencionó, estas prioridades no son limitativas; durante el análisis deberá considerarse también la necesidad y viabilidad de incorporar otras propuestas que puedan desarrollarse por parte de actores locales, ya sean entes públicos o privados, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil u otros.

El propósito de la contextualización de las PEA es promover el ajuste de las 40 prioridades, sin perder la alineación que permita contar con acciones coordinadas y, de ser necesario, desarrollar prioridades adicionales, o características dentro de ellas, que atiendan manifestaciones concretas del fenómeno de la corrupción relevantes en cada entidad federativa con la finalidad de contar con acciones específicas que atiendan las particularidades de cada contexto.

Figura 4. *Distribución de prioridades de la PNA, de acuerdo con los enfoques transversales.*



153

SAEM

Quinta: Como parte de la PEA, se sugiere incorporar secciones en las que definan premisas básicas sobre la implementación y evaluación de las políticas, que permitan guiar procesos futuros de planeación.

La implementación, como se expuso en la primera parte, supone la ejecución de las soluciones formuladas en la fase de diseño, a través de acciones sistemáticas con responsables y recursos específicos, alineados con los objetivos de la política pública. En palabras más simples, es el proceso de transformar en resultados concretos los objetivos de una política.

El éxito de un proceso de implementación está condicionado por múltiples variables: por citar algunas, las variables del contexto en que se implantan las políticas, las características específicas, las necesidades específicas de las propias políticas a implementar, los agentes que están a cargo de su implementación y las estrategias que utilizarán.

Una vez aprobadas las PEA debe dar inicio la fase de implementación de estas. En esta fase se traducirán las prioridades establecidas en acciones, proyectos y compromisos, así como los responsables, plazos y productos claros que generen resultados en el corto, mediano y largo plazo. Para ello será necesario contar con pautas y mecanismos homologados de implementación que faciliten el proceso para todos los responsables.

Con la finalidad de dar celeridad y certeza a la implementación de las PEA se recomienda contar, desde su diseño, con un apartado que incluya las bases y premisas básicas para articular un esquema de implementación, y un modelo de seguimiento y evaluación que logre combinar de manera armónica la evidencia disponible, las buenas prácticas existentes y las aportaciones realizadas por los distintos sectores de la sociedad civil.

En el caso de la PNA, una vez aprobada, se elaboraron cuatro Programas de Implementación (uno por cada eje estratégico) en los que, tomando en consideración los diagnósticos y las prioridades identificadas, se establecen

SAEM

acciones que serán implementadas por los distintos integrantes del SNA, o por los demás entes públicos del país.

Los Programas de Implementación de la PNA permitirán conjuntar esfuerzos e identificar actores relevantes que lleven a cabo las distintas acciones previstas. Cada Programa de Implementación será sometido a consideración de la Comisión Ejecutiva, previo a su envío al Comité Coordinador para su aprobación y eventual puesta en marcha.

La ejecución de los Programas de Implementación será gradual, el impacto esperado no será inmediato, sino que implica un proceso con productos y metas de cumplimiento en el corto, mediano y largo plazo, y de manera progresiva, haciendo que las acciones contenidas en los Programas de Implementación puedan estar sujetas a procesos de mejora continua, con base en los resultados que se obtengan de los sistemas de seguimiento y evaluación.

Las acciones contenidas en los Programas de Implementación deberán ser monitoreadas periódicamente para estimar el avance en el logro de resultados, y valorar su potencial ajuste o adición. Para tal fin, se integrarán informes anuales de ejecución que den cuenta de los avances, de acuerdo con los indicadores de cumplimiento y desempeño establecidos.

Figura 5. *Temas prioritarios, por eje de la PNA.*



155

SAEM

Con respecto al seguimiento, a nivel nacional se propone la adopción de un Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción e Integridad (MOSAI), el cual consiste en un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores que permita evaluar los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, resultados y procesos, y que se relacionan tanto con el fenómeno de la corrupción en términos agregados, como con las estrategias y acciones establecidas en esta propuesta de política y en los respectivos programas de implementación.

Figura 6. *Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción.*



Esta aproximación comprehensiva del seguimiento y la evaluación pretende evitar limitarse a un concepto fijo de la corrupción, y permite que el modelo esté integrado por una gran cantidad de información que podrá ser analizada, en función de las preguntas de evaluación que busquen resolverse, la política o los programas de implementación. Como parte del MOSAI, se definirán dimensiones operativas determinadas por temáticas y niveles de desempeño que faciliten la búsqueda y el análisis de indicadores.

Los elementos antes mencionados se enuncian de forma más detallada en uno de los apartados de la PNA, fomentando un proceso ordenado y apegado a la búsqueda de la consecución de los objetivos de control y combate a la corrupción. Los Estados deberán hacer lo propio para que, considerando sus contextos locales, establezcan mínimos que permitan articular procesos de implementación eficaces

una vez que sus PEA sean aprobadas; para ello se recomienda considerar los elementos de implementación, seguimiento y evaluación señalados en la PNA.

6.4. Recomendaciones para la contextualización de la PNA en el diseño de PEA.

Primera: Promover la apropiación del proceso de elaboración de la PEA, a partir de la colaboración entre las Secretarías Ejecutivas y los Comités de Participación Ciudadana, en el marco de las Comisiones Ejecutivas.

La elaboración de la propuesta de la PEA requiere la coordinación de esfuerzos para desarrollar líneas que ofrezcan un entendimiento integral del fenómeno. Sin un compromiso real entre todas las partes que componen los SEA existe el riesgo de caer en sesgos metodológicos y proponer productos que no ofrezcan soluciones de política que correspondan a la realidad de las entidades federativas; en otras palabras, propuestas sin efectividad.

Por ello, se debe contemplar un componente técnico que permita generar diagnósticos robustos, sin que ello signifique que en ellas se ofrecerá una explicación única y definitiva sobre las causas de la corrupción y sus efectos. Además, la PEA debe dar cuenta del contexto estatal para lo que es necesario un componente de vinculación con diversos actores relevantes para la contextualización del fenómeno de la corrupción; ello permitirá que la PEA se elabore con base en acuerdos valorativos y expectativas que faciliten la construcción de estrategias y acciones de política en la fase de implementación.

Asimismo, de acuerdo con la normativa referente a las Comisiones Ejecutivas, son éstas las encargadas de la elaboración de propuestas de políticas integrales enfocadas al control de la corrupción. Por ello las Secretarías Ejecutivas deben ser líderes en el proceso de redacción e integración de las PEA, pues cuentan con la capacidad normativa y técnica institucional. Mientras que la colaboración con los Comités de Participación Ciudadana es fundamental para el involucramiento de diversos actores de la sociedad en este proceso.

SAEM

Un proceso de elaboración de la PEA articulado por la SE y el CPC permite contar con estructura técnica y metodológica, recabar datos e información de diversas fuentes, considerar la opinión de expertos locales en temas de corrupción, involucrar a la sociedad civil en el proceso de diálogo y recibir comentarios por parte de las instancias que integran el CC.

Segunda: Detonar procesos de diseño de la PEA que impliquen el diálogo con actores sociales interesados y que promuevan el involucramiento activo de las instituciones integrantes de los Comités Coordinadores.

El acercamiento al fenómeno de la corrupción por parte de los diversos actores sociales, políticos y gubernamentales genera perspectivas variadas sobre las causas y posibles soluciones al problema; además, las acciones que estos actores llevan a cabo pueden ser experiencias generadoras de nuevas tendencias, mejores prácticas y propuestas innovadoras que pueden ser replicables en otros contextos.

Por ello, es imprescindible contar con el involucramiento de la sociedad organizada y las instituciones integrantes de los Comités Coordinadores a través de distintos ejercicios de participación liderados por las Secretarías Ejecutivas y los Comités de Participación Ciudadana. Mediante estos ejercicios se busca la apertura de espacios de colaboración en los que se intercambien perspectivas sobre la percepción del problema de la corrupción, sus causas y posibles soluciones en el ámbito local.

Como referencia, para la integración de la PNA, en el marco de la Comisión Ejecutiva, se aprobó el desarrollo de una consulta pública nacional, cuyos pilares y alcances se pueden consultar en el documento "Proceso de consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción"[78]

[78] Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381424/Proceso_de_consulta__integraci__n_y_presentaci__n_de_la_Pol__tica_Nacional_Anticorrupci__n.pdf

SAEM

Esta consulta pública partió de la premisa que, además de los insumos ya disponibles y de otros esfuerzos de colaboración realizados por el CPC y la SESNA con otros actores, era fundamental recabar opiniones, propuestas e insumos de al menos tres audiencias estratégicas que permitieran enriquecer los contenidos y alcances de la propuesta de PNA, bajo un enfoque de orientación a las necesidades del ciudadano. Las cuales fueron:

a. Población abierta: percepciones y opiniones acerca de las causas y las posibles vías de solución al problema de la corrupción (consulta ciudadana en línea).

b. Expertos: opiniones y propuestas para entender y enfrentar la corrupción, sustentadas en estudios o investigaciones realizadas en sus instituciones o como parte de su trabajo académico (consejo consultivo).

c. Audiencias estratégicas locales: opiniones y propuestas que permitan contextualizar los alcances de la PNA a las realidades y problemáticas concretas que se enfrentan en las entidades federativas (foros regionales).

En este sentido, la integración de la PEA deberá contemplar el diálogo con Organizaciones de la Sociedad Civil con presencia a nivel local o agenda regional, así como instituciones académicas estatales; lo más importante es la interacción y concertación estratégica de los actores sociales para retroalimentar la propuesta de PEA, atendiendo sus recomendaciones para fortalecer los atributos y características de las prioridades de política.

De igual forma, es de vital importancia el involucramiento de las instituciones integrantes de los CC en el proceso de elaboración de la PEA ya que son éstas las encargadas de llevar a cabo los procesos relativos al control y combate a la corrupción. Su experiencia en estos temas a nivel local permite un acercamiento práctico al problema de la corrupción, el refinamiento de diagnósticos que respondan a la realidad local y favorece la integración de prioridades enfocadas en las necesidades específicas de la entidad federativa, por lo que deben contar con

SAEM

canales para emitir comentarios y recomendaciones sobre los avances que se vayan presentando de las propuestas de PEA.

Tercera: Articular procesos, en colaboración con los integrantes del Comité Coordinador y con organizaciones locales, de recopilación, procesamiento, integración de datos y evidencia que favorezca la contextualización de los diagnósticos de las PEA desde un enfoque estatal.

Existen múltiples diagnósticos de la corrupción en México que describen diversas características, manifestaciones y magnitudes del fenómeno. Para elaborar una política que atienda las necesidades y recomendaciones que estos informes técnicos advierten, es necesario conocer estadísticas y datos de manera agrupada y desagregada, para analizar sus impactos en los diversos ámbitos de la sociedad.

Por ello es crucial establecer modelos de colaboración y coordinación con diversos actores de la sociedad involucrados con el tema y con las instancias que generan información sobre el fenómeno de la corrupción a nivel local. Ello facilitará el proceso de recopilación y permitirá abarcar el mayor número posible de fuentes de información.

Mientras que la recomendación anterior hace énfasis en la conveniencia de propiciar el diálogo entre todos los actores relevantes para que el diseño de la política tome en cuenta diversas perspectivas; esta tercera recomendación deberá poner el énfasis en que dichos actores son una fuente valiosa de información, datos y estadísticas que pueden facilitar el acceso a datos y evidencia que enriquezca y contextualice los diagnósticos.

En el caso de la PNA, se desarrolló un análisis de información relevante en colaboración y de forma simultánea con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: se procesó y agrupó la información y datos sobre la corrupción, provenientes de estudios entregados por los integrantes del Consejo Consultivo, así como los propios de la Red por la Rendición de Cuentas y la Secretaría de la

SAEM

Función Pública, en sus respectivas propuestas de política anticorrupción, y otros estudios identificados por el Observatorio de la Corrupción y la Impunidad de la UNAM, a fin de recolectar toda evidencia cuantitativa y cualitativa posible.

El proceso de sistematización y agrupamiento de información permitió identificar los ejes estratégicos y dar sustento y respaldo a las conclusiones, recomendaciones y observaciones expuestas en la propuesta de política. Tomar como base la información contenida en la PNA, las bases de datos y documentos de interés disponibles puede ser de gran ayuda para la integración de una PEA vinculante con el fenómeno de la corrupción en el ámbito local.

Para la elaboración de la PEA, se recomienda que los datos procesados por las Secretarías Ejecutivas se organicen por temáticas de la corrupción, nivel de gobierno y niveles de afectación económica y política. Posteriormente, a estos datos se deberán aplicar criterios de discriminación, como la contundencia y la repetición del problema, así como del dato en los informes técnicos.

El análisis, organización y discriminación de la evidencia y datos podrá realizarse en conjunto o con la ayuda de un consultor externo, de preferencia instituciones académicas y especializadas en la materia. Sin embargo, es fundamental que las Secretarías Ejecutivas sean las responsables del análisis de datos que permita contextualizar los diagnósticos y desagregar atributos en las prioridades de política.

Cuarta: En la medida en que los procesos de consulta y análisis de información así lo perfilen, incorporar en las PEA los ejes estratégicos y prioridades necesarios que permitan atender dimensiones del fenómeno de la corrupción no considerados en la PNA.

Las recomendaciones referentes a la alineación permiten contar con un esquema base para la PEA, partiendo de los elementos contenidos en la PNA y con los insumos obtenidos de las dos recomendaciones previas, se deberá llevar a cabo un análisis que permita establecer si los elementos del esquema base son

SAEM

suficientes o si es necesario incorporar ejes estratégicos y prioridades que atiendan características particulares de cada entidad federativa.

La corrupción es un fenómeno multicausal por lo que en el desarrollo de la PNA se llevó a cabo un ejercicio de ponderación sobre sus características, causas y efectos con la finalidad de contar con una propuesta integral que permitiera atender sus principales dimensiones en el ámbito nacional. Por ello, es posible que haya dimensiones particulares dependiendo de los contextos locales que no hayan sido consideradas en la PNA por su carácter nacional, pero que deberán incluirse en las PEA si se considera muy relevante con base en la evidencia local.

En ese sentido, se recomienda revisar el proceso de construcción de la PNA y emularlo con un paradigma local; ello implicará llevar a cabo un análisis y estudio exhaustivo de informes, información oficial y estadísticas locales con el objetivo de diagnosticar con mayor precisión las causas de la corrupción en las entidades federativas. Al cabo de este ejercicio y de una verificación de los ejes y prioridades de la PNA, se tendrá un panorama más amplio y certero para decidir si en las propuestas de PEA es necesario añadir algún eje estratégico, transversal, tema y/o prioridades, o bien, simplemente ajustar los existentes al contexto particular.

Esta verificación conlleva la consideración de programas y acciones en específico, por lo tanto, contemplar la adición de ejes y/o prioridades debe ser el resultado de haber agotado una vinculación de la PNA a las problemáticas locales. De esta forma, las PEA tendrán como mínimo los cuatro ejes estratégicos de la PNA y las 40 prioridades[79] y, dependiendo de los hallazgos derivados de los diagnósticos locales, pueden incluir nuevas prioridades y/o ejes.

Se recomienda que la definición de nuevas prioridades y/o ejes se lleve a cabo siguiendo el modelo y metodología de la PNA, es decir, desarrollar su diagnóstico y justificar con evidencia disponible y verificable cada una de sus partes.

[79] Es importante señalar que las prioridades tienen características de escalabilidad y modularidad para ser ampliadas de acuerdo con las necesidades y circunstancias locales, por lo que, dependiendo del alcance de las PEAS, las atribuciones de las SEA y los contextos locales, algunas de las 40 prioridades deberán ajustarse mientras que otras podrán aplicarse sin necesidad de algún ajuste.

Esto permitirá homologar las políticas y acciones de los sistemas estatales, lo cual promoverá la coordinación y colaboración con el Sistema Nacional, así como un mejor ejercicio de implementación y retroalimentación de las buenas prácticas.

Quinta: La reforma constitucional en materia anticorrupción publicada el veintisiete de mayo de dos mil quince, creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) para coordinar a las autoridades Federales, Estatales y Municipales con el fin de que prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y hechos de corrupción.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política Mexicana vigente, el municipio, es un ente autónomo que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; se encuentra vinculado jerárquicamente con el gobierno estatal; tiene libertad para administrar su presupuesto; posee facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales, y su gobierno es electo de manera directa, democrática y popular.

En otras palabras, se puede exponer como definición particular, que el municipio es un espacio territorial constituido por un grupo de pobladores que representan el mismo interés de demanda de bienestar y calidad de vida, velado y administrado por ellos mismos.

Por lo anterior es preciso reconocer que el municipio se ha convertido en una figura jurídico-política, con características particulares que le han dado preponderancia y al cual se le considera el soporte base en la relación gobierno-ciudadanía; pues al ser la autoridad local más cercana, la de primer contacto, es la más susceptible de ser receptiva de la voz de sus ciudadanos y por consiguiente es la que, en teoría, mejor conoce sus necesidades; los municipios son un elemento que contribuye a mejorar la situación del Estado en general.

Dentro de este enfoque, el municipio se convierte en una pieza esencial para coordinar los esfuerzos dentro del Sistema Nacional Anticorrupción. Aunado a lo anterior, cabe mencionar que dentro de los foros regionales se visibilizaron varios

SAEM

argumentos que permitieron plantear cómo figuran los municipios en esta coordinación, y de qué manera los municipios pueden implementar acciones concretas y tangibles para introducir el arquetipo de la responsabilidad activa en los gobiernos locales.

Un aspecto más a destacar es que, por ejemplo, algunos estados como Sinaloa y el Estado de México, dentro de sus leyes anticorrupción han diseñado y aprobado la posibilidad de crear sistemas municipales anticorrupción, lo que les daría un papel más proactivo en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Considerando esto, se sugiere incorporar en la PEA prioridades y/o atributos que, de acuerdo con el contexto estatal, vinculen a los municipios en las estrategias de control de la corrupción para lograr un mayor impacto en la implementación de las PEA y contribuir al logro de los objetivos de combate a la corrupción de la entidad federativa evitando la fragmentación de los esfuerzos y acciones.

SAEM

7. METODOLOGÍA SOBRE LA PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA CORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE MORELOS

165

SAEM

7.1. Metodología

Ante la necesidad de contar con un sistema articulado que integre a diferentes sectores de la sociedad para enfrentar el tema de la corrupción, el 27 de mayo de 2015 fue publicada la reforma constitucional para la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción que se ve reflejado y sustentado en la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados, 2019) por medio de la cual se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, (Cámara de Diputados, 2016), así como un paquete de reformas a leyes secundarias como respaldo a las acciones que este Sistema tiene por objeto:

> *"establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia."*[80]

Esta ley se puede considerar como un referente de la incidencia ciudadana puesto que este Sistema tiene el objetivo de establecer mecanismos de coordinación entre diferentes instituciones y órdenes de gobierno. Lo innovador de dicha ley se centra en que propone dos figuras: un Comité de Participación Ciudadana y un Comité Coordinador.

Como se puede apreciar, la participación ciudadana sobrepasa el campo jerárquico y extremadamente formal para pasar a un esquema de participación que parte desde la comunicación, pasa por la coproducción y deliberación en el proceso de formulación de las acciones de combate a la corrupción. Por lo tanto, la participación se convierte en este Sistema en un insumo de gran relevancia para la

[80] *Cámara de Diputados, 2016: 3.*

definición de una política nacional anticorrupción que equilibra legitimidad y eficiencia en el combate del problema público de la corrupción, con miras a reducir sus impactos hacia el sector social.

En este orden de ideas, una de las acciones primordiales del Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Morelos, es generar información relevante sobre la corrupción en la entidad, para posteriormente ser utilizada como insumo en la elaboración de políticas públicas; en este sentido, se elaboran dos tipos de cuestionarios (general y especifico) que será aplicado mediante encuestas directas y por medio electrónico. La encuesta general consta de 16 preguntas y están orientadas a la ciudadanía, misma que fue aplicada en el periodo que corresponde del lunes 18 de octubre al martes 14 de diciembre del 2021. La encuesta específica se llevó a cabo en coordinación con la representante de las Contralorías Municipales ante el Sistema Estatal Anticorrupción, durante la última semana del mes de octubre de 2021.

Uno de los mecanismos utilizados con mayor frecuencia para la obtención de información, lo representa la encuesta, ya que se considera un instrumento indispensable para conocer el comportamiento de los grupos de interés y con ello tomar decisiones. Debido a su intenso uso y difusión, la encuesta es la representante por excelencia de las técnicas del análisis social. Por lo tanto, el cuestionario está orientado a: identificar al problema, causas que lo originan, efectos, niveles donde se presenta con más frecuencia, así como las herramientas mediante las cuales la sociedad pretende enfrentar a la corrupción.

A continuación, se establece la metodología a utilizar, así como ambos cuestionarios.

SAEM

7.2 Encuesta General

Tabla 23. *Enfoque Metodológico*

El enfoque metodológico clasifica a las encuestas considerando el propósito lógico o nivel de conocimiento que pretenden alcanzar: Exploración; en tanto que intenta un primer acercamiento al fenómeno y sirve para identificar las características generales o dimensiones del problema, así como para establecer hipótesis y alternativas de trabajo. Descripción; ya que describe con precisión las características del fenómeno observado. La mayor parte de las encuestas al describir el fenómeno con porcentajes o promedios cumplen con este propósito de conocimiento. Explicativas; su objetivo es describir la frecuencia con que ocurre un fenómeno asociado a otro. Este tipo de encuestas señala relaciones entre los distintos factores o características que constituyen un fenómeno. Causalidad; estos pretenden marcar una relación causal entre las variables.

Tabla 24. *Muestra de la Encuesta Ciudadana sobre Corrupción en el Estado de Morelos*

Grupo General	Grupo especifico	No. Encuestas	Total de encuestas	Porcentaje Grupal
Ciudadanía	Municipios	50 encuestas por municipio	1800	42%
Academia	Tecnológico de Zacatepec	50	350	8%
	Universidad Tecnológica del Sur	50		
	Universidad Aztlán	50		
	Universidad La Salle	50		
	UTEZ	50		
	UPEMOR	50		
	UAEM	50		
Institucional (usuarios)	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	30	240	6 %
	Servicios de Salud	30		
	Secretaría de Obras Públicas	30		
	Secretaría de Desarrollo Social	30		
	Secretaría de Movilidad y Transporte	30		
	Servicios Registrales y Catastrales	30		
	Secretaría de la Contraloría	30		
	Fiscalía General del Estado	30		

168

SAEM

Institucional (Funcionarios)	Sujetos Obligados del Estado de Morelos	10 encuestas a cada uno de los Sujetos Obligados	1870	44%
Total		4260	4260	100%

La muestra de la encuesta ciudadana fue determinada de manera aleatoria. La representante de los Contralores Municipales realizó 50 encuestas por municipio, así mismo, el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística recabó 10 encuestas en cada una de las Unidades de Transparencia.

Tabla 25. *Programación de las Encuestas*

Actividad	Octubre				Noviembre				Diciembre			
	1ª.	2ª.	3ª.	4ª.	1ª.	2ª.	3ª.	4ª.	1ª	2ª	3ª	4ª
Aplicación de las encuestas												
Recopilación de las encuestas												
Análisis de la información												
Presentación de los resultados												

Encuesta ciudadana sobre corrupción en el Estado de Morelos

Lea detenidamente cada una de las preguntas y responda llenando el paréntesis con un número o marcando cada una de las letras, según sea el caso.

Género: A. Masculino B. Femenino C. Otro

Estado civil: A. Soltero B. Casado C. Viudo D. Divorciado E. Concubinato

Edad: A. 15-20 B. 21-30 C. 31-40 D. 41-50 E. 51-60 F. Más de 61

Nivel de escolaridad: A. Primaria B. Secundaria C. Preparatoria
D. Carrera técnica o comercial E. Licenciatura F. Maestría G. Doctorado
H. Otro

Ocupación: A. Estudiante B. Servidor Público C. Empresario
D. Comerciante E. Jubilado y/o pensionado G. Desempleado
H. Ama de casa I. Otro

Municipio: _____

Aviso de Privacidad Simplificado
Los datos personales que usted proporcione al Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos serán protegidos de conformidad con los artículos 4, 5, 6, 7 y demás relativos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el estado de Morelos.
La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Morelos, es la responsable del tratamiento de los datos que nos proporcione.
Sus datos serán utilizados únicamente para el diseño de la Política Estatal Anticorrupción, por lo que no se efectuarán tratamientos adicionales.

169

SAEM

Usted podrá consultar el aviso de privacidad integral en: www.cpcseamorelos.org, así como en el área de recepción de las instalaciones de la Secretaría Ejecutiva.

1. ¿Cuáles son los principales problemas que aquejan al Estado de Morelos? Enumere siendo el 1 el más importante.
( ) Inseguridad ( ) Corrupción ( ) Desempleo ( ) Servicios Públicos

2. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones describe de mejor forma a la corrupción?
A. El funcionario aprovecha su cargo para un beneficio personal
B. Un servidor público recibe dinero a cambio de agilizar un trámite.
C. Desvío de recursos públicos hacia un fin privado.
D. Actividad ilícita que llevan a cabo funcionarios y ciudadanos en detrimento del Estado de Derecho.

3. ¿Has observado un acto de corrupción?
A. Si B. No

4. ¿Has sido participe de un acto de corrupción?
A. Si B. No

5. ¿Cuál es el origen de la corrupción? Enumere siendo el 1 el más importante.
( ) Falta de valores ( ) Leyes confusas ( ) Beneficio económico
( ) Bajo o nulo riesgo de ser castigado.

6. ¿Considera que en los últimos 3 años la corrupción en el Estado de Morelos?
( ) Aumentó ( ) Sigue Igual ( ) Disminuyó

7. ¿En qué nivel de gobierno considera hay mayor corrupción? Enumere siendo el 1 el más importante
( ) Federal ( ) Estatal ( ) Municipal

8. ¿En cuál de los poderes de esta entidad considera que hay mayor corrupción? Enumere siendo el 1 el más importante
( ) Ejecutivo ( ) Legislativo ( ) Judicial

9. ¿De los siguientes incisos, cuáles considera son los más afectados por la corrupción? Enumere siendo el 1 el más importante
( ) Obra Pública ( ) Apoyos y Programas Sociales
( ) Seguridad Pública ( ) Procuración y Administración de Justicia

10. ¿Cuáles herramientas considera necesarias para reducir la corrupción en esta entidad? Enumere siendo el 1 el más importante
( ) Imponer castigos más severos.
( ) Establecer mecanismos más accesibles de denuncia.
( ) Fortalecer la transparencia en las instituciones de Gobierno.
( ) Fomentar la educación y cultura cívica

170

SAEM

11. ¿Por qué se presenta la impunidad? Enumere siendo el 1 el más importante
( ) Falta de aplicación correcta de la ley
( ) Falta de sanción
( ) Carencia de mecanismos efectivos para demostrarla
( ) Falta de denuncia

12. ¿Qué acciones considera son más efectivas para reducir la impunidad? Enumere siendo el 1 el más importante
( ) La aplicación de controles internos y de transparencia
( ) La aplicación de políticas anticorrupción
( ) El seguimiento del procedimiento administrativo de las quejas y denuncias
( ) Profesionalizar a los servidores públicos

13. ¿Por qué se presenta la arbitrariedad? Enumere siendo el 1 el más importante
( ) Falta de aplicación correcta de la ley
( ) Falta de sanción
( ) Carencia de mecanismos efectivos para demostrarla
( ) Falta de denuncia

14. ¿Qué acciones considera son más efectivas para reducir la arbitrariedad? Enumere siendo el 1 el más importante
( ) La aplicación de controles internos y de transparencia
( ) La aplicación de políticas anticorrupción
( ) El seguimiento al procedimiento administrativo de quejas y denuncias
( ) Profesionalizar a los servidores públicos

15. ¿Por qué se presenta el abuso de poder? Enumere siendo el 1 el más importante
( ) Falta de aplicación correcta de la ley
( ) Falta de sanción
( ) Carencia de mecanismos efectivos para demostrarla
( ) Falta de denuncia

16. ¿Qué acciones considera son más efectivas para reducir el abuso de poder? Enumere siendo el 1 el más importante
( ) La aplicación de controles internos y de transparencia
( ) La aplicación de políticas anticorrupción
( ) El seguimiento al procedimiento administrativo de quejas y denuncias
( ) Profesionalizar a los servidores públicos
( ) La denuncia ante la fiscalía anticorrupción

Tabla 26. *Orientación del cuestionario ciudadano*

	Pretensión
1	Pretende ubicar a la corrupción como problema

171

2	Pretende conceptualizar a la corrupción
3	Pretende identificar la observancia de un acto de corrupción
4	Pretende identificar la participación en un acto de corrupción
5	Pretende ubicar el origen de la corrupción como problema
6	Pretende identificar la tendencia de la corrupción
7	Pretende situar a la corrupción en los niveles de gobierno
8	Pretende situar a la corrupción en los poderes de gobierno
9	Pretende ubicar las áreas más afectadas por la corrupción
10	Pretende identificar las acciones más efectivas para reducir la corrupción
11	Pretende señalar el origen de la impunidad
12	Pretende situar las acciones más efectivas para reducir la impunidad
13	Pretende señalar el origen de la arbitrariedad
14	Pretende situar las acciones más efectivas para reducir la arbitrariedad
15	Pretende señalar el origen del abuso de poder
16	Pretende situar las acciones más efectivas para reducir el abuso de poder

Todas las preguntas van orientadas respecto de lo que la ciudadanía, alumnos, profesores y funcionarios opinan.

7.3 Encuesta Específica

La presente encuesta será aplicada únicamente a los treinta y seis Titulares de los Órganos de Control Interno municipales del Estado de Morelos.

Encuesta a Contralores municipales sobre Corrupción en el Estado de Morelos

Aviso de Privacidad Simplificado
Los datos personales que usted proporcione al Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos serán protegidos de conformidad con los artículos 4, 5, 6, 7 y demás relativos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el estado de Morelos.
La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Morelos, es la responsable del tratamiento de los datos que nos proporcione.
Sus datos serán utilizados únicamente para el diseño de la Política Estatal Anticorrupción, por lo que no se efectuarán tratamientos adicionales.
Usted podrá consultar el aviso de privacidad integral en: www.cpcseamorelos.org, así como en el área de recepción de las instalaciones de la Secretaría Ejecutiva.

1. ¿Cuánto tiempo tienes ocupando el cargo?

172

SAEM

( ) Más de Tres años
( ) Tres años
( ) Dos años
( ) Un año

2. ¿Cuáles consideras son las principales causas de denuncias y/o quejas en tu municipio? Enumere en orden de importancia del 1 al 8.

( ) Maltrato del personal administrativo hacia los usuarios
( ) Extorsión de los servidores públicos municipales hacia a los ciudadanos
( ) Cohecho de servidores públicos municipales
( ) Trámites administrativos lentos
( ) Servicios públicos deficientes
( ) Ausencia de servidores públicos
( ) Carencia de obra pública
( ) Inseguridad

3. ¿Cuáles consideras son las áreas que reciben el mayor número de quejas y/o denuncias? Enumera en orden de importancia del 1 al 10.

( ) Obras públicas
( ) Predial y catastro
( ) Licencias y reglamentos
( ) Tránsito
( ) Seguridad pública
( ) Protección civil
( ) Servicios públicos municipales (recolección de basura)
( ) Ecología
( ) Registro civil
( ) Tesorería

4. ¿En cuál de los siguientes trámites consideras, hay mayor incidencia de corrupción en tu municipio? Enumera en orden de importancia del 1 al 15.

( ) Agua potable y alcantarillado
( ) Licencias de construcción
( ) Licencias para apertura de giros comerciales
( ) Servicios públicos municipales (recolección de basura)
( ) Seguridad pública
( ) Predial y catastro
( ) Registro civil
( ) Panteones
( ) Tránsito
( ) Rastro municipal
( ) Mercados
( ) Apoyos al campo
( ) Asistencia social
( ) Protección civil
( ) Servicios DIF Municipal

173

SAEM

5. ¿Cuáles son las principales causas de corrupción en tu municipio? Enumera en orden de importancia del 1 al 10.

( ) Leyes confusas
( ) Carencia de leyes en temas específicos
( ) Desconocimiento de las leyes
( ) Bajo o nulo riesgo de ser castigado
( ) Poca o nula participación ciudadana
( ) Bajo interés de presentar denuncias ciudadanas
( ) Falta de actualización en el marco normativo
( ) Falta de interés de las autoridades
( ) Falta de capacitación de los servidores públicos
( ) Falta de cultura anticorrupción en la ciudadanía

6. ¿Cuáles son los principales problemas en tu municipio? Enumera en orden de importancia del 1 al 10.

( ) Inseguridad
( ) Narcotráfico
( ) Corrupción
( ) Impunidad
( ) Opacidad
( ) Pobreza
( ) Desastres naturales
( ) Contaminación
( ) Situación económica
( ) Gobierno

7. ¿Quiénes son los principales actores que realizan actos de corrupción en tu municipio? Enumera en orden de importancia del 1 al 10.

( ) Servidores públicos de primer nivel
( ) Servidores públicos de segundo nivel
( ) Personal sindicalizado
( ) Personal administrativo
( ) Empresarios
( ) Partidos políticos
( ) Elementos de seguridad pública
( ) Elementos de tránsito municipal
( ) Ciudadanos
( ) Supervisores (obras, servicios públicos, licencias, etc.)

8. ¿En tu opinión, con qué frecuencia ocurren actos de corrupción?

( ) Muy frecuente
( ) Frecuente
( ) Poco frecuente
( ) No hay corrupción

9. ¿Cuál es el motivo por el que consideras que las personas no denuncian los hechos de corrupción?

174

SAEM

( ) No hay seguimiento
( ) Desconocimiento del tramite
( ) Tramite confuso y tardado
( ) Por temor a represalias
( ) Por desinterés

10. ¿Consideras que se combate de manera adecuada a la corrupción en tu municipio?

( ) Si
( ) No

11. ¿Has tenido capacitación sobre temas anticorrupción?

( ) Si
( ) No
( ) Poca

12. ¿Cuál consideras es el principal motivo por el cual la gente ofrece dadivas, mordidas o sobornos?

( ) Por no pagar las multas o sanciones
( ) Por no cumplir con los requisitos del trámite
( ) Por pérdida de tiempo en el tramite
( ) Por la urgencia de contar con el trámite
( ) Por la amplia temporalidad en el trámite
( ) Por el exceso de requisitos solicitados

13. ¿Cuántas denuncias recibes al mes?

( ) 1 a 10
( ) 11 a 20
( ) 21 a 30
( ) 31 a 40
( ) Más de 40

14. ¿Cuáles serían las mejores herramientas para combatir la corrupción en tu Municipio? Enumera en orden de importancia del 1 al 6

( ) Una estricta selección en la contratación de funcionarios públicos
( ) La aplicación de la Ley
( ) Imponer castigos más severos
( ) Hacer partícipe a la ciudadanía
( ) Establecer mecanismos más accesibles de denuncia
( ) Mejorar la educación y el fomento de la cultura cívica.

15. ¿Has determinado responsabilidad administrativa de algún servidor público?

( ) Si
( ) No

16. Si la respuesta a la anterior pregunta es Sí, señala el número de determinaciones.

175

SAEM

Tabla 27. *Orientación del cuestionario a contralores municipales*

	Pretensión
1	Pretende señalar la antigüedad como funcionario público (contralor)
2	Pretende identificar las principales causas de denuncia ante la contraloría
3	Pretende identificar las áreas municipales que reciben el mayor número de quejas
4	Pretende identificar los trámites de mayor incidencia de quejas
5	Pretende señalar las principales causas de origen de corrupción en el municipio
6	Pretende identificar los principales problemas que aquejan al municipio
7	Pretende señalar a los principales actores en los actos de corrupción
8	Pretende identificar la frecuencia de los actos de corrupción en el municipio
9	Pretende conocer el motivo por el cual no se denuncian los hechos de corrupción en el municipio
10	Pretende conocer si se está haciendo lo adecuado para enfrentar la corrupción en el municipio
11	Pretende conocer si se ha capacitado al funcionario en temas anticorrupción
12	Pretende identificar la causa por la cual el individuo ofrece dinero ante una sanción, multa, tramite, requisito u otro elemento
13	Pretende conocer el promedio de denuncias recibidas en un mes
14	Pretende identificar las acciones más importantes para enfrentar a la corrupción en el municipio
15	Pretende conocer si el contralor ha determinado una responsabilidad administrativa de algún funcionario público
16	Pretende conocer el número de determinaciones en contra de funcionarios públicos

176

SAEM

8. RESULTADOS SOBRE LA PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE MORELOS

177

SAEM

8.1. Resultados de la consulta de expertos en el foro estatal

El juicio de expertos es un método de validación útil para verificar la fiabilidad de una investigación que se define como "una opinión informada de personas con trayectoria en el tema, que son reconocidas por otros como expertos cualificados en éste, y que pueden dar información, evidencia, juicios y valoraciones"[81].

El uso de métodos cualitativos de pronósticos y comprobación se utilizan más cuando no existe un conjunto de datos históricos útiles en los cuales pueda basarse un análisis. Los análisis cualitativos son cada vez más importantes y comienzan a formar parte de las investigaciones en múltiples esferas.

En el presente caso, el grupo de enlaces institucionales del Sistema Estatal Anticorrupción se permitió consultar a un conjunto de expertos para validar nuestra propuesta, sustentada en sus conocimientos, investigaciones, experiencia, estudios bibliográficos, entre otros. Esta experiencia permitió al citado grupo de trabajo, no sólo a ampliar su conocimiento sobre el tema, sino a ubicar de mejor forma los objetivos, limitantes, alcances y resultados esperados del presente proyecto, así como de la metodología más apropiada para este caso de investigaciones.

En este orden de ideas el grupo de enlaces institucionales compartió una charla muy amena con el Maestro Jaime Hernández Colorado, Secretario Técnico del Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) del Centro Universitario de Ciencias Económicas Administrativas (CUCEA), sobre el tema de la corrupción.

Asimismo, derivado de las diversas actividades que lleva a cabo el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos, y específicamente dentro de las "Jornadas de Trabajo Anticorrupción 2021", el grupo de enlaces asistió a la conferencia impartida por la Dra. Evelyn Guzmán Rojas, Profesora asociada del Centro de Investigaciones y Docencia Económica, en el contexto del Ciclo Nacional

[81] Escobar-Pérez, J. y Cuervo-Martínez, A. (2008). Validez de contenido y juicio de expertos: una aproximación a su utilización. En Avances en Medición, 6, pp. 27-36. Disponible en http://www.humanas.unal.edu.co/psicometria/files/7113/8574/5708/Articulo3_Juicio_de_expertos_27-36.pdf

178

de Seminarios breves del IIRCCC-Comunidad PIRC 2021: "Combate a la corrupción desde lo local; Retos inmediatos". Evento llevado a cabo el 18 de noviembre de 2021 en el Salón Presidentes del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

Sin lugar a duda ambos acontecimientos vinieron a enriquecer el conocimiento de los enlaces institucionales, no sólo sobre la corrupción, sino de temas como la construcción de políticas públicas, la metodología para la elaboración de proyectos, así como el dar seguimiento a las políticas anticorrupción.

8.2 La corrupción en el Estado de Morelos.

8.2.1. El Índice de Estado de Derecho 2020-2021.

Durante más de una década, el *World Justice Project* (WJP), ha aplicado encuestas en más de 120 países para medir, desde una perspectiva ciudadana, su grado de adhesión al Estado de Derecho, generando información acerca de las experiencias y percepciones de las personas en temas como corrupción, contacto con las autoridades, seguridad, victimización, derechos fundamentales y acceso a la justicia. El Índice de Estado de Derecho del WJP se ha convertido en una herramienta destacada para identificar las fortalezas y debilidades institucionales de cada país y fomentar la toma de decisiones basada en evidencia.

El Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021 es la tercera edición del único índice subnacional producido por el WJP, y constituye una de las mediciones más completas sobre el desempeño institucional en el país. Este Índice utiliza el mismo marco conceptual y metodológico que el WJP ha utilizado en más de 120 países, el cual fue adaptado para reflejar la realidad nacional y mide la adhesión al Estado de Derecho en cada uno de los 32 estados del país.

El Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021 presenta datos e indicadores originales, los cuales se organizan en ocho factores y 42 sub-factores:

SAEM

1) límites al poder gubernamental, 2) ausencia de corrupción, 3) Gobierno Abierto, 4) derechos fundamentales, 5) orden y seguridad, 6) cumplimiento regulatorio, 7) justicia civil y 8) justicia penal. Estos factores resumen distintas manifestaciones del Estado de Derecho, proveen información acerca de las fortalezas y debilidades institucionales de cada entidad y sirven como puntos de referencia para evaluar el desempeño de las autoridades estatales a lo largo del tiempo o en comparación con el de sus contrapartes en otros Estados. Esta es la tercera edición del Índice, lo que permite registrar avances e identificar retos persistentes en temas relacionados con el Estado de Derecho, con respecto a las versiones anteriores de esta herramienta.

La brecha entre los puntajes de las 32 entidades federativas y el puntaje idóneo (el Índice utiliza una escala de 0 a 1, donde 1 significa mayor adhesión al Estado de Derecho) sigue siendo extensa, lo cual indica que todas las áreas tienen aún retos importantes para alcanzar un Estado de Derecho robusto. Los Estados con los puntajes más altos en el Índice de Estado de Derecho en México 2020–2021 fueron Yucatán (0.47), Coahuila (0.45) y Campeche (0.44). En contraste, los Estados en los lugares más bajos para la edición 2020-2021 del Índice son Quintana Roo (0.34), Puebla (0.35), y Morelos (0.36).

A continuación, se presenta la tabla sobre el Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021.

Tabla 28. *Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021.*

Posición	Estado	Puntaje	Cambio 2020/2021
1	Yucatán	0.47	0.01
2	Coahuila	0.45	0.02
3	Campeche	0.44	0.01
4	Querétaro	0.44	0.01
5	Zacatecas	0.44	0.01
6	Aguascalientes	0.44	-0.01
7	Nuevo León	0.43	0.00
8	Guanajuato	0.43	0.01
9	Baja California Sur	0.43	0.04
10	Sinaloa	0.43	0.01

11	Durango	0.43	0.00
12	Hidalgo	0.42	0.00
13	Nayarit	0.42	0.02
14	Colima	0.41	0.00
15	Chihuahua	0.41	0.01
16	Tamaulipas	0.40	0.01
*	Promedio	0.40	
17	Sonora	0.40	0.02
18	Michoacán	0.40	0.01
19	Oaxaca	0.39	-0.01
20	Baja California	0.39	-0.01
21	San Luis Potosí	0.39	0.01
22	Chiapas	0.38	0.00
23	Tabasco	0.38	0.01
24	Tlaxcala	0.38	0.01
25	Jalisco	0.37	0.00
26	Veracruz	0.37	-0.01
27	Estado de México	0.36	0.00
28	Ciudad de México	0.36	0.00
29	Guerrero	0.36	0.03
30	Morelos	0.36	0.00
31	Puebla	0.35	0.00
32	Quintana Roo	0.34	-0.01

Fuente. World Justice Project. Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021. Pp.11

Tabla 29. *Estado de Derecho por Factor del estado de Morelos*

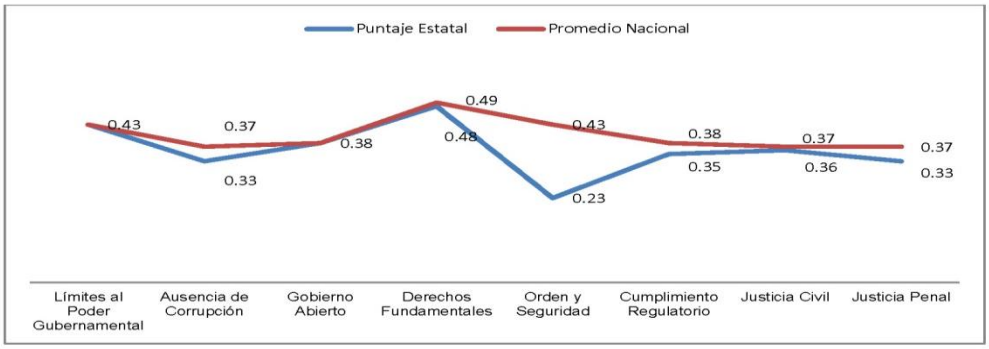
	Puntaje Estatal	Promedio Nacional	Posición
Límites al Poder Gubernamental	0.43	0.43	20
Ausencia de Corrupción	0.33	0.37	26
Gobierno Abierto	0.38	0.38	17
Derechos Fundamentales	0.48	0.49	20
Orden y Seguridad	0.23	0.43	29
Cumplimiento Regulatorio	0.35	0.38	26
Justicia Civil	0.36	0.37	20
Penal	0.33	0.37	25

181

SAEM

Fuente: World Justice Project. Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021. Pp.14-17.

La presente Gráfica demuestra que los puntajes registrados en el Estado de Morelos se ubican por debajo del Promedio Nacional, sólo en el factor correspondiente a los Límites al Poder Gubernamental y en el de Gobierno Abierto se encuentran en el mismo nivel. El tema de Orden y Seguridad es el más distante del Promedio nacional.



Gráfica 17. *Comparativo entre el Promedio Nacional y el Puntaje Estatal*

De acuerdo con las anteriores cifras registradas, el Estado en ninguno de los ocho factores se ubicó por arriba del promedio nacional; sólo lo igualó en los casos de Límites al poder Gubernamental y en el de Gobierno Abierto.

A continuación, se hace una descripción de cada uno de los factores contenidos en el análisis, así como el nivel logrado por el Estado en dicho factor.

Factor 1: Límites al poder gubernamental, mide si en la práctica, los pesos y contrapesos institucionales limitan el accionar de quienes gobiernan, en particular de gobernadoras y gobernadores, alcaldes y demás autoridades del poder ejecutivo estatal, y los responsabilizan de sus actos. Este factor también considera el papel que juegan los contrapesos no gubernamentales, tales como la prensa, las

SAEM

organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos. En el presente factor, el Estado de Morelos se ubicó en el lugar 20 con un puntaje igual al promedio nacional.

Factor 2: Ausencia de corrupción, mide la ausencia de corrupción, definida como el uso del poder público para obtener un beneficio privado, en los poderes ejecutivo, legislativo, y judicial locales, y en el sistema de seguridad y procuración de justicia. Esta dimensión considera tres formas de corrupción: sobornos, influencias indebidas, y la apropiación indebida de recursos públicos. En el presente factor el Estado ocupó en la posición 26 de 32.

Factor 3: Gobierno abierto, mide el gobierno abierto, definido como aquel gobierno que comparte información, empodera a las personas para que exijan rendición de cuentas y fomenta la participación ciudadana en la toma de decisiones. Es decir, mide si la ciudadanía puede conocer el accionar del gobierno y si puede incidir en sus decisiones. En el presente tema, el Estado de Morelos es donde se ubicó en el mejor lugar del presente análisis, en el lugar número 17 y manteniendo un puntaje igual al promedio nacional.

Factor 4: Derechos fundamentales, mide la protección efectiva de los derechos humanos, reconociendo que un sistema de gobernanza en el que no se garantizan los derechos fundamentales establecidos por el derecho internacional no puede ser un Estado de Derecho. Este factor se centra en los derechos civiles e individuales establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los cuales están más estrechamente relacionados con temas del Estado de Derecho (derechos de primera generación) y deja de lado los derechos de segunda y tercera generación (derechos económicos y sociales y derechos de solidaridad). En el presente tema el Estado se ubica en la posición número 20.

Factor 5: Orden y seguridad, mide si el Estado es efectivo en garantizar la seguridad de las personas y la de sus propiedades. La seguridad es uno de los aspectos definitorios de cualquier sociedad que se rige por el Estado de Derecho y es una función fundamental del Estado. También es una condición necesaria para

183

el goce de los demás derechos y libertades que el Estado de Derecho busca proteger. En el presente rubro se ubicó en el lugar 29 de 32.

Factor 6: Cumplimiento regulatorio, mide si la normativa y las regulaciones se aplican de manera efectiva. El presente factor no evalúa el tipo de actividades que los gobiernos estatales deciden regular o si la regulación de determinada actividad es apropiada; simplemente, examina cómo se implementan y se hacen cumplir las regulaciones en temas como salud pública, seguridad en el lugar de trabajo, protección del medio ambiente y actividad comercial. Se ocupó el lugar número 26.

Factor 7: Justicia civil, mide si las personas pueden acceder a mecanismos pacíficos y efectivos para resolver sus controversias a través del sistema de justicia civil. El Estado de Morelos se ubicó en el nivel 20.

Factor 8: Justicia penal, evalúa la efectividad y la calidad del sistema de justicia penal. Un sistema de justicia penal efectivo es un aspecto esencial del Estado de Derecho, ya que constituye el mecanismo formal para reparar agravios. Un sistema penal de calidad debe respetar los derechos de las víctimas y de las personas acusadas. De aquí, que una evaluación integral de la justicia penal debe contemplar el accionar de todas las personas participantes del sistema, incluyendo la policía, defensores, asesores jurídicos de las víctimas, fiscales, jueces, juezas y autoridades encargadas del sistema penitenciario. El Estado de Morelos se situó en el lugar 25.

Las cifras son más que elocuentes, de acuerdo con el Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021, el Estado de Morelos se ubica en el lugar número 30 de 32 Estados, es decir sólo dos estados mantienen una calificación más baja.

SAEM

8.2.2. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental

Un tema relevante hoy en día en la agenda de los gobiernos de la mayoría de los países es la modernización de su aparato administrativo; la tendencia en tal sentido ha sido retomar las buenas prácticas del sector empresarial para mejorar los procesos internos de las instituciones gubernamentales y los relacionados con la atención al cliente.

En este contexto, la gestión pública ha incorporado a sus procesos de trabajo el enfoque empresarial centrado en el cliente, para el cual la calidad de los trámites y servicios públicos reside en satisfacer las expectativas ciudadanas sobre éstos; además de promover su medición a través de la encuesta de satisfacción.

Aunque la encuesta de satisfacción es de las más utilizadas por los gobiernos del mundo, entre los que se encuentran el Reino Unido, Canadá y los países de la Unión Europea, en México la aplicación de esta herramienta a nivel nacional ha sido limitada. De los ejemplos que se pueden citar están la Encuesta Nacional de Salud y la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, realizadas por el Instituto Nacional de Salud Pública y Transparencia Mexicana, respectivamente.

La finalidad de la presente encuesta es obtener información que permita generar estimaciones con representatividad a nivel nacional y estatal sobre las experiencias, percepciones y evaluación de la población de 18 años y más en ciudades de 100 mil habitantes y más sobre los trámites y servicios que proporcionaron los diferentes ámbitos de gobierno durante 2019 y 2021. Adicionalmente, se busca generar estimaciones sobre la prevalencia de víctimas de actos de corrupción y la incidencia de los mismos cometidos en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades. Esto con el fin de proveer información al público en general y ofrecer elementos para la toma de decisiones de política pública en estas materias.

SAEM

Los objetivos específicos de la presente encuesta son:

- *"Medir la satisfacción de los usuarios de servicios públicos básicos.*
- *Medir la satisfacción de los usuarios de servicios públicos bajo demanda.*
- *Captar información sobre las características de los servicios públicos básicos y bajo demanda.*
- *Reunir información sobre la condición de realización de pagos, trámites, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades en ciudades de cien mil habitantes y más, y caracterizar diversos atributos de calidad.*
- *Estimar el tiempo neto dedicado para la realización de pagos, trámites y solicitudes de servicios públicos, así como la duración en la gestión de los mismos.*
- *Medir la percepción sobre la situación de la corrupción en México.*
- *Generar estimaciones sobre el número de víctimas de corrupción en pagos, trámites, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades realizados.*
- *Generar estimaciones sobre el número de actos de corrupción que sufrieron las víctimas en la realización de pagos, trámites, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades durante.*
- *Generar estimaciones sobre el grado de interacción de la población con las autoridades gubernamentales a través de medios electrónicos.*
- *Generar estimaciones sobre la confianza que se tiene en las instituciones".*[82]

Tabla 30. *Percepción sobre la frecuencia de corrupción.*

[82]Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf

186

SAEM

Porcentaje de personas que consideran que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes en su entidad federativa				
	Estado	2017	2019	2021
	Nacional	91.1	87.0	86.3
1.	Aguascalientes	83.7	81.9	78.2
2.	Baja California	88.7	88.3	89.0
3.	Baja California Sur	89.5	76.2	79.2
4.	Campeche	83.6	84.3	79.2
5.	Coahuila	85.9	80.7	77.7
6.	Colima	85.0	84.11	87.0
7.	Chiapas	89.8	87.6	89.6
8.	Chihuahua	87.4	89.4	83.8
9.	Ciudad de México	96.3	90.0	89.8
10.	Durango	83.9	82.5	83.8
11.	Guanajuato	90.8	80.8	81.9
12.	Guerrero	92.3	87.4	88.0
13.	Hidalgo	82.0	85.4	83.4
14.	Jalisco	91.7	85.0	90.7
15.	Estado de México	93.4	91.5	89.8
16.	Michoacán	90.0	90.4	90.5
17.	Morelos	93.1	90.3	89.0
18.	Nayarit	93.6	87.0	86.6
19.	Nuevo León	89.8	84.9	84.4
20.	Oaxaca	94.3	90.2	90.6
21.	Puebla	94.7	89.6	86.1
22.	Querétaro	75.2	71.9	64.4
23.	Quintana Roo	93.9	89.6	90.0
24.	San Luis Potosí	90.1	85.1	86.2
25.	Sinaloa	92.2	84.8	85.9
26.	Sonora	91.5	85.7	85.2
27.	Tabasco	94.3	91.8	87.9
28.	Tamaulipas	86.0	81.1	82.8
29.	Tlaxcala	84.4	83.8	81.5
30.	Veracruz	95.0	87.6	83.8
31.	Yucatán	75.0	70.9	73.6
32.	Zacatecas	90.8	89.6	89.1

Fuente: ENCIG 2021 https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#Documentacion

Los Estados donde actualmente la percepción sobre los actos de corrupción es más alta, son: Jalisco, Oaxaca, Michoacán, Quintana Roo. En contraste los que registraron los niveles más bajos fueron: Querétaro, Yucatán, Coahuila y Aguascalientes.

El Estado de Morelos registro en 2017, 93.1%, en el 2019, 90.3% y en 2021, 89.0% es decir mantiene una reducción de la percepción.

187

SAEM

Tabla 31. *Tasa de personas por cada 100 mil habitantes sobre percepción de corrupción*

	2015	2017	2019	2021
Tasa de personas por cada 100 mil habitantes que cree que ha escuchado que existe corrupción en los trámites que realizó	59713	61983	62084	61917
Tasa de personas por cada 100 mil habitantes a las que algún conocido le refirió actos de corrupción en los trámites que realizó	47790	47513	44199	45218
Tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal	12590	14635	15732	14701

Fuente: ENCIG 2021. https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#Documentacion

La presente tabla nos indica la percepción sobre hechos de corrupción en la realización de trámites gubernamentales; que ha escuchado; que algún conocido le refirió, así como la tasa de prevalencia.

El haber escuchado representa la alternativa más alta, posteriormente le sigue el tener un conocido y finalmente se ubican los casos reales.

En lo referente a haber escuchado, la cantidad se ha incrementado de manera constante entre las diferentes encuestas; de 2015 a 2021, aumentó de 59,713 a 61,917.

En el caso de tener un conocido, ha disminuido de 2015 a 2021, de 47,790 a 45,218.

El tercer supuesto se ha mantenido desde 2017 hasta 2021 en cifras similares.

Tabla 32. *Tasa de incidencia de corrupción.*

Tasa de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada 100 mil habitantes				
		2017	2019	2021
	Nacional	25 541	29 456	25 995
1	Aguascalientes	24 443	25 935	19 821
2	Baja California	19 467	20 369	30 567
3	Baja California Sur	22 469	11 975	8 226
4	Campeche	27 698	23 587	20 586
5	Coahuila	22 455	50 307	27 589
6	Colima	12 601	9 938	8 920
7	Chiapas	21 173	23 975	16 698
8	Chihuahua	40 673	19 926	15 368
9	Ciudad de México	34 111	47 834	25 771
10	Durango	46 676	55 192	50 885

SAEM

11	Guanajuato	13 245	34 593	24 185
12	Guerrero	22 613	54 501	24 373
13	Hidalgo	24 552	16 402	11 849
14	Jalisco	25 129	34 545	16 497
15	Estado de México	21 124	33 713	32 906
16	Michoacán	26 727	21 043	29 716
17	Morelos	26 689	32 095	23 345
18	Nayarit	21 640	24 857	19 651
19	Nuevo León	22 559	14 394	18 684
20	Oaxaca	24 780	24 778	27 484
21	Puebla	13 406	26 888	37 896
22	Querétaro	20 663	17 205	21 849
23	Quintana Roo	22 046	35 364	31 389
24	San Luis Potosí	28 007	29 301	18 732
25	Sinaloa	40 682	22 204	21 065
26	Sonora	61 652	24 221	31 883
27	Tabasco	26 861	18 354	25 277
28	Tamaulipas	10 083	13 218	14 571
29	Tlaxcala	23 364	19 396	30 007
30	Veracruz	14 277	18 422	39 296
31	Yucatán	19 158	23 083	19 495
32	Zacatecas	14 721	9 693	12 219

Fuente: ENCIG 2021. https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#Documentacion

La tasa de prevalencia se incrementó de manera constante: de 2015 a 2019, pero disminuyó levemente para 2021. Es decir 1 de cada 4 personas que acudieron a realizar un trámite en el 2021, ante una entidad gubernamental, fue objeto de un acto de corrupción.

La tasa de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada 100 mil habitantes en el Estado de Morelos aumentó de 26.68% en 2017, a 32.09% en el 2019, pero disminuyó en 2021 a 23.34%.

Los registros más altos en 2019 fueron: Durango 55.1%; Guerrero 54.5%; Coahuila 50.3% y Ciudad de México 47.8%; y para 2021 los registros más altos fueron: Durango 50.88%, Veracruz 39.29%, Puebla 37.89%, y Edomex 32.90%.

Los Estados con los niveles más bajos en 2019 fueron: Zacatecas 9.6%; Colima 9.9% y Baja California Sur con 11.9%; y en 2021 fueron: Baja California Sur 8.22%, Colima 8.92% e Hidalgo 11.84%.

Tabla 33. *Corrupción por tipo de trámite, pago o solicitud de servicio público:* Trámite *con mayor porcentaje.*

189

SAEM

TIPO DE TRÁMITE	2017	2019	2021
Contacto con autoridades de Seguridad Pub.	59.5	59.2	65.0
Trámites ante el Ministerio Público	25.1	24.8	24.0
Permisos relacionados con la propiedad	30.7	25.0	22.3
Trámites para abrir una empresa	17.0	7.6	21.9
Trámites en Juzgados o Tribunales	18.4	16.4	20.9
Otros pagos, tramites o solicitudes	17.6	44.9	18.8
Trámites Municipales	18.6	22.2	13.8
Trámites vehiculares	17.8	15.0	11.1
Servicios Municipales	7.2	9.6	10.0
Trámites de servicio de energía eléctrica	5.8	6.5	7.4
Créditos de vivienda o programas sociales	2.1	4.2	5.6

Fuente: ENCIG 2021. https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#Documentacion

De acuerdo con la presente encuesta, el trámite con mayor porcentaje de corrupción lo ocupó el contacto con autoridades de Seguridad Pública, con un 59% en 2017 y 2019, y con un 65% en 2021. Destacando que los trámites ante el Ministerio Público, los trámites relacionados con la propiedad o para abrir una empresa, así como los trámites en Juzgados o Tribunales, superan el 20%.

Tabla 34. *Corrupción por tipo de trámite, pago o solicitud de servicio público: Tramite con menor porcentaje.*

TIPO DE TRÁMITE	2017	2019	2021
Tramites fiscales	2.1	2.2	4.2
Pago ordinario de servicio de luz	2.0	3.7	3.4
Pago de tenencia e impuesto vehicular	4.2	6.1	3.3
Trámites en el Registro Civil	2.9	4.4	3.3
Trámite de pasaporte	2.4	1.4	3.1
Atención médica de urgencia	0.5	0.7	1.3
Llamada de emergencia a la policía	0.4	0.9	1.1
Trámites de Educación Pública	2.0	2.8	1.0
Pago de predial	0.6	1.5	0.9
Pago ordinario de servicio de agua potable	1.1	1.1	0.9
Atención médica programada	0.2	0.6	0.3

Fuente: ENCIG 2021. https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#Documentacion

En el caso de Morelos, los trámites en los que se observa una mayor disminución en la percepción de corrupción por tipo de trámite, según la tabla

anterior, son: los trámites por pago de tenencia e impuesto vehicular, el cual bajó de 6.1 a 3.3%, así como los trámites ante el Registro Civil, el cual bajó de 4.4 a 3.3%.

Tabla 35. *Prevalencia de corrupción por trámite, pago o solicitud, en el estado de Morelos.*

Tasa de víctimas de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada 100 mil habitantes en 2021	
Casos en el Estado de Morelos	**Víctimas de corrupción por cada 100 mil habitantes (prevalencia)**
Permisos relacionados con la propiedad	77,995
Contacto con autoridades de Seguridad Publica	62,609
Trámites ante el Ministerio Público	35,784

Fuente: ENCIG 2021. https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#Documentacion

En 2021 el costo total a consecuencia de corrupción en la realización de pagos o trámites de servicios públicos fue de 9,500 millones de pesos; lo que equivale a $3,044 en promedio por persona afectada. El costo a consecuencia por la corrupción en el contacto con autoridades de Seguridad Pública fue de 3,186 millones de pesos, lo que representa $1,767 en promedio por persona. Finalmente, el costo de la corrupción en la realización de trámites vehiculares fue de 402 millones de pesos, lo que equivale a $839 promedio por persona afectada.

Tabla 36. *Costo de la corrupción en pagos, trámites o solicitudes de servicios.*

Pago, trámite, solicitud de servicios públicos y otros contactos con autoridades	Costo a consecuencia de la corrupción			Promedio del costo a consecuencia de la corrupción		
	2019	2021	Cambio en (%)	2019	2021	Cambio en (%)
Nacional	14,141*	9,489*	-32.9	4,233	3,044	-28.1
Seguridad Publica	2,485*	3,186*	28.2	1,433	1,767	23.3
Trámites vehiculares	508*	402*	-30.7	848	839	-1.1
Trámites en el registro civil	99*	62*	-37.2	836	785	ND**
Tenencia o imp. vehicular	114*	61*	-46.4	761	853	12.0

Fuente: ENCIG 2021. https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#Documentacion
*Miles de millones de pesos. ** No disponible

SAEM

8.3. Resultados de la consulta a través de encuestas sobre la percepción de la corrupción en el Estado de Morelos

8.3.1. Introducción metodológica

La encuesta es una técnica de investigación cuantitativa que tiene como finalidad la obtención de información procedente de una muestra de población representativa del resto, con objeto de extrapolar los resultados al total de la población.

En el caso de esta acción de investigación sectorial, la encuesta se realiza con la finalidad de efectuar un diagnóstico acerca de la realidad que prevalece en el tema de la corrupción en el Estado de Morelos, mediante la aplicación de dos encuestas orientadas a la sociedad, funcionarios públicos y estudiantes preferentemente. De esta forma, se ha obtenido información de la comunidad en general respecto de la concepción sobre la información.

Esta técnica ha proporcionado información precisa para abordar la investigación exploratoria y descriptiva de la realidad objeto de estudio, desde el punto de vista de la sociedad, ya que los encuestados han aportado datos, opiniones sobre el tema de la corrupción, así como valoraciones de las estrategias adecuadas para enfrentar a dicho fenómeno.

Para la aplicación de esta técnica de investigación ha sido necesario el diseño previo de un cuestionario estandarizado. Una vez elaborado y validado dicho cuestionario, se inició con el proceso de la encuesta. Este proceso consistió en acudir a los diversos municipios, instituciones estatales, escuelas y centros de reunión comunitarios, con la finalidad de contestar las encuestas.

En estas entrevistas, con una duración aproximada de 10 minutos, la labor del encuestador consistía en hacer las preguntas, señalar las alternativas y llenar el formato.

SAEM

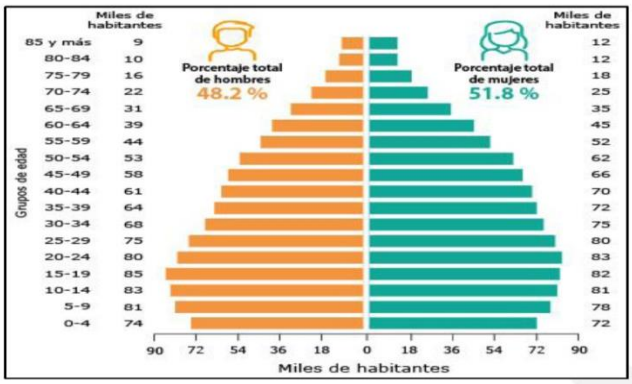
A lo largo del período de elaboración de las encuestas se supervisó la realización de las mismas, corroborando que efectivamente se llevaran a cabo de acuerdo a lo planeado.

Una vez culminadas las encuestas correspondientes, se procedió al análisis estadístico de los datos obtenidos, a la estructuración de la información obtenida, y a la redacción del presente Informe de Resultados.

8.3.2. Ficha técnica

Universo de referencia: 1, 971,520 habitantes, en el Estado de Morelos en el 2020, de los cuales 1, 502,520, son mayores a los 15 años.[83]

Gráfica 18. *Distribución Poblacional por rango de edad del Estado de Morelos (2020).*



Muestra:

3315 encuestas.

Ámbito geográfico: El Estado de Morelos.

[83] INEGI, 2020. https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Poblacion_Poblacion_01_e60cd8cf-927f-4b94-823e-972457a12d4b&idrt=123&opc=t

SAEM

Instrumento de obtención de información: Un cuestionario.

Procedimiento de captación de información: Encuestas.

8.3.3. Objetivos

A través de esta técnica de investigación se han alcanzado los siguientes objetivos (percepción):

- Conocer el nivel de la corrupción como problema que aqueja a la sociedad.
- Conocer la forma en como la sociedad concibe a la corrupción y si esta se genera a partir del funcionario, la sociedad o como una limitante normativa.
- Identificar la observancia, participación, origen y tendencia de la corrupción.
- Situar a la corrupción en los niveles y poderes de gobierno.
- Ubicar las áreas más afectadas por la corrupción.
- Identificar las acciones más efectivas para reducir la corrupción.
- Identificar el origen de la impunidad, la arbitrariedad y el abuso de poder.
- Situar las acciones más efectivas para reducir la impunidad, la arbitrariedad, el abuso de poder y la corrupción.

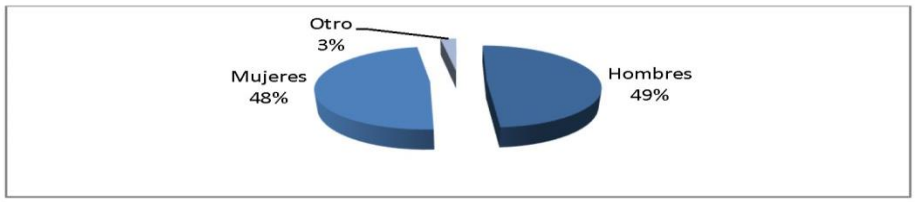
8.3.4. Resultados obtenidos a través de la aplicación de la encuesta:

Perfil general de los encuestados:

Tabla 37. *Clasificación por Género.*

Género	
Hombres	1,624
Mujeres	1,592
Otro	99
Total	3,315

194

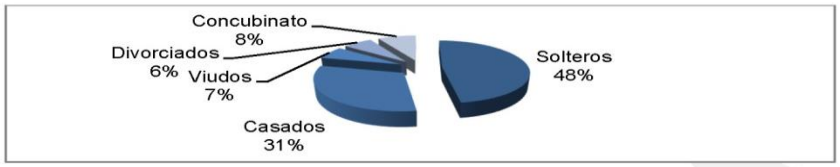


Gráfica 19. *Clasificación porcentual de los encuestados por género.*

Las encuestas se realizaron tomando en cuenta la distribución poblacional en el Estado de Morelos de acuerdo al sexo, es decir aproximadamente el cincuenta por ciento tanto a hombres como a mujeres. Es importante señalar, que cerca del 3% de los encuestados señalo pertenecer a otro género.

Tabla 38. *Clasificación por Estado Civil.*

Estado Civil	No	Porcentaje
Solteros	1579	48%
Casados	1029	31%
Viudo	215	7%
Divorciados	214	6%
Concubinato	278	8%
Total	3315	100%



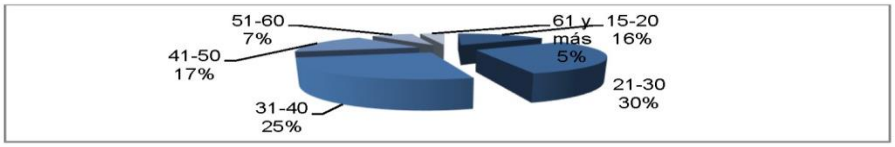
Gráfica 20. *Clasificación porcentual de los encuestados por estado civil.*

El 48% de las personas encuestadas señalaron ser solteras, el 39% vive en pareja y el 13% vivió en pareja. Nuevamente la tendencia se presenta, aproximadamente cincuenta por ciento solteros y cincuenta por ciento casados, divorciados o viudos, es decir vivieron en pareja.

SAEM

Tabla 39. *Clasificación por edad.*

Rango de Edad	No	Porcentaje
15-20	553	16%
21-30	976	30%
31-40	832	25%
41-50	568	17%
51-60	242	7%
61 y más	144	5%
Total	3315	100%



Gráfica 21. *Clasificación porcentual por rango de edad*

El rango más alto de los encuestados se ubicó entre los 21 y los 30 años (30%), el más bajo en los mayores a 61 años (5%). Es importante señalar que el 46% son menores a los 30 años, lo que concuerda con la gráfica anterior en el contexto de los solteros encuestados.

Tabla 40. *Clasificación por nivel de escolaridad.*

Escolaridad	No	Porcentaje
Primaria	85	3%
Secundaria	412	12%
Preparatoria	714	21%
Carrera Técnica	467	14%
Licenciatura	1317	40%
Maestría	203	6%
Doctorado	53	2%
Otro	64	2%
Total	3315	100%



Gráfica 22. *Clasificación porcentual de los encuestados por nivel de escolaridad*

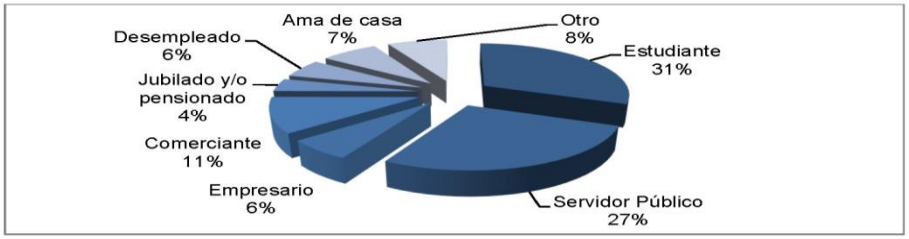
196

SAEM

La distribución es más que elocuente, la encuesta primordialmente fue resuelta por individuos con un alto nivel de preparación. El 48% de los encuestados menciona contar con estudios de licenciatura, maestría o doctorado. Tan sólo el 3% señala contar con estudios básicos.

Tabla 41. *Clasificación por ocupación*

Ocupación	No	Porcentaje
Estudiante	1021	31%
Servidor Público	901	27%
Empresario	206	6%
Comerciante	361	11%
Jubilado y/o pensionado	131	4%
Desempleado	187	6%
Ama de casa	248	7%
Otro	260	8%
Total	3315	100%



Gráfica 23. *Clasificación porcentual de los encuestados por ocupación*

Como se puede observar, la encuesta contempla a la población en su conjunto; el mayor porcentaje de los encuestados se ubicó en el contexto de los estudiantes (31%), seguido de los servidores (27%), sin embargo, también toma en cuenta a comerciantes, amas de casa, jubilados, desempleados y empresarios.

Tabla 42. *Principales problemas que aquejan al Estado de Morelos.*

Problema	No	Porcentaje
Inseguridad	2144	65%
Corrupción	1379	42%
Desempleo	1389	42%
Servicios Públicos	1644	55%

197

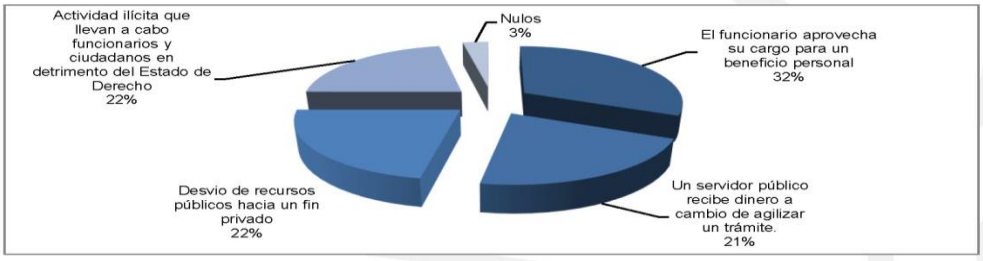
Figura 7. *Jerarquización sobre los principales problemas que aquejan al Estado de Morelos*



El 65% de los encuestados señaló que el principal problema de la entidad lo representa la inseguridad y 42 de cada cien personas manifestó que el segundo problema que atañe a la entidad lo representa la corrupción, incluso se ubica sobre el desempleo y los servicios públicos.

Tabla 43. *Descripción de la corrupción*

Descripción	No	Porcentaje
El funcionario aprovecha su cargo para obtener un beneficio personal	1031	32%
Un servidor público recibe dinero a cambio de agilizar un trámite	698	21%
Desvío de recursos públicos hacia un fin privado	725	22%
Actividad ilícita que llevan a cabo funcionarios y ciudadanos en detrimento del Estado de Derecho.	716	22%
Nulos	101	3%
Total	3315	100%



Gráfica 24. *Clasificación porcentual sobre la descripción de la corrupción*

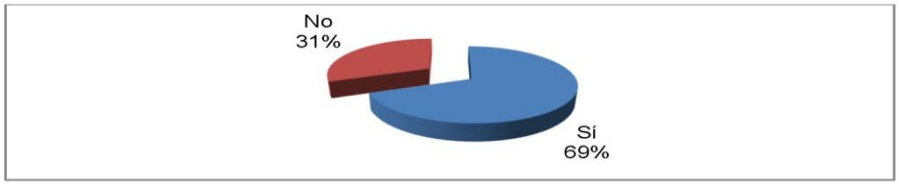
198

SAEM

Las respuestas fueron muy equilibradas, sin embargo, la sociedad se inclinó por describir a la corrupción; como un fenómeno donde el funcionario se aprovecha de su puesto para recibir un beneficio personal (32%), es decir, visualiza al fenómeno desde la perspectiva del actuar del funcionario.

Tabla 44. *Testimonio de actos de corrupción*

Respuesta	No	Porcentaje
Si	2292	69%
No	1023	31%
Total	3315	100%

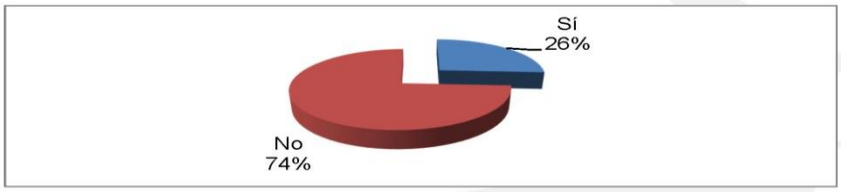


Gráfica 25. *Clasificación porcentual de haber presenciado un acto de corrupción*

Casi siete de cada diez personas señalan haber presenciado un acto de corrupción, lo cual evidencia la gravedad del problema, así como la cotidianidad de la misma.

Tabla 45. *Participación en un acto de corrupción*

Respuesta	No	Porcentaje
Si	847	69%
No	2468	31%
Total	3315	100%



Gráfica 26. *Clasificación porcentual de haber participado en un acto de corrupción*

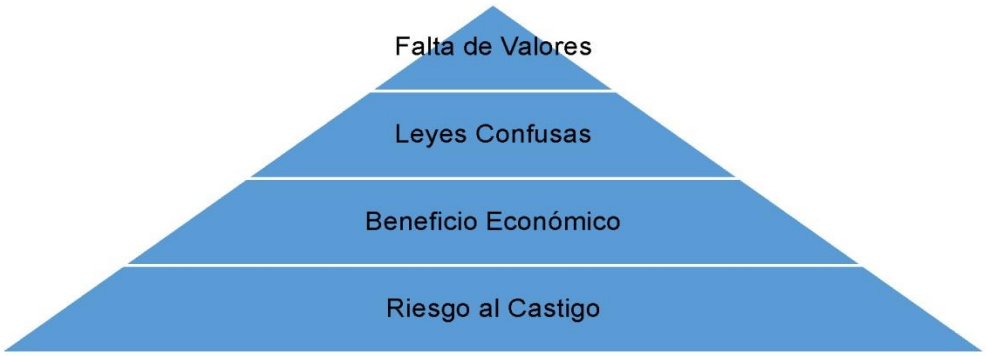
199

Uno de cada cuatro encuestados aceptó haber participado en un acto de corrupción. Nuevamente se acentúa el problema de la corrupción entre la población

Tabla 46. *Origen de la corrupción*

Origen	No	Porcentaje
Falta de valores	1798	54%
Leyes confusas	948	29%
Beneficio económico	767	23%
Bajo o nulo riesgo de ser castigado	991	30%
Total	3315	

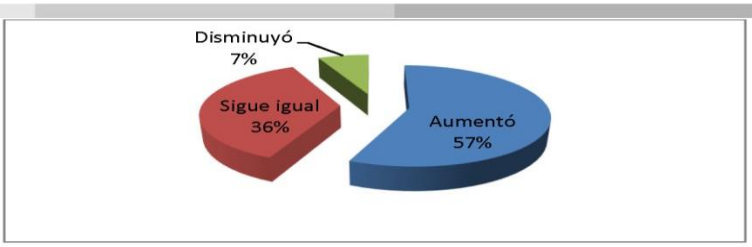
Figura 8. *Jerarquización sobre el origen de la corrupción*



El 54% de la población considera la falta de valores como la principal causa de la corrupción; en segundo lugar, ubica la confusión de las leyes sobre el tema; en tercer lugar, al beneficio económico; y en último lugar al riesgo de ser castigado. De acuerdo con la presente respuesta, el reto para las autoridades es el generar acciones tendientes a recuperar los valores a través de diversos instrumentos como la aplicación del código de ética, cursos sobre valores, entre otros.

Tabla 47. *Tendencia de la corrupción*

Tendencia	No	Porcentaje
Aumentó	1878	57%
Sigue Igual	1208	36%
Disminuyó	232	7%
Total	3315	100%



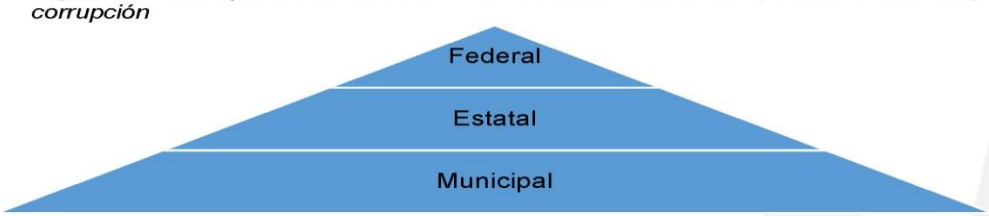
Gráfica 27. *Tendencia de la Corrupción.*

El 57% de las personas encuestadas, señalaron que la corrupción ha aumentado y sólo el 7% que ha reducido. Es decir, el 97% considera que el fenómeno se ha mantenido o ha aumentado.

Tabla 48. *Nivel de Gobierno donde existe mayor corrupción*

Nivel de Gobierno	No	Porcentaje
Federal	1571	47%
Estatal	1255	39%
Municipal	1003	30%

Figura 9. *Jerarquización del nivel de Gobierno donde se percibe existe mayor corrupción*



La ciudadanía considera que el fenómeno se asienta principalmente en el nivel Federal, seguido del nivel Estatal y finalmente el Municipal.

Tabla 49. *Poder de la entidad donde se considera hay mayor corrupción*

Poder	No	Porcentaje
Judicial	1479	44.6%
Ejecutivo	1453	43.8%
Legislativo	1255	38%

201

SAEM

Figura 10. *Jerarquización del Poder Estatal con mayor corrupción*



La percepción ciudadana señala que, a nivel estatal, el Poder Judicial es el que registra los más altos niveles de corrupción (1479), sin embargo, el Poder Ejecutivo sumo 1453 votos como el más corrupto, apenas 28 niveles menos. El Poder Legislativo se ubica en un segundo lugar

Tabla 50. *Temas afectados por la corrupción*

Tema	No	Porcentaje
Seguridad Pública	1428	43%
Apoyos y Programas Sociales	841	25%
Obra Pública	568	17%
Procuración y Administración de Justicia	1026	31%

Figura 11. *Jerarquización de los temas afectados por la corrupción*



El tema de la seguridad pública fue el que consideró la ciudadanía el más preocupante en cuanto a la corrupción, seguido de los apoyos y programas sociales. En este tema habría que dar seguimiento a la manera en cómo se proporcionan dichos programas y apoyos.

202

SAEM

Tabla 51. *Herramientas para reducir la corrupción*

Alternativas	No	Porcentaje
Imponer castigos más severos	1594	48%
Establecer mecanismos más accesibles de denuncia	1012	31%
Fortalecer la transparencia en las instituciones de Gobierno	975	29%
Fomentar la educación y cultura cívica	1197	36%

Figura 12. *Jerarquización de las herramientas para reducir la corrupción*



La sociedad considera que la corrupción tiene que ser enfrentada a partir de la sanción y la denuncia. Así mismo y como medida preventiva a través de la transparencia, la educación y la cultura cívica.

Tabla 52. *Origen de la impunidad*

Origen	No	Porcentaje
Falta de aplicación correcta de la ley	1811	55%
Falta de sanción	1126	34%
Carencia de mecanismos efectivos para demostrarla	979	30%
Falta de denuncia	1197	36%

Figura 13. *Jerarquización del origen de la impunidad.*



203

SAEM

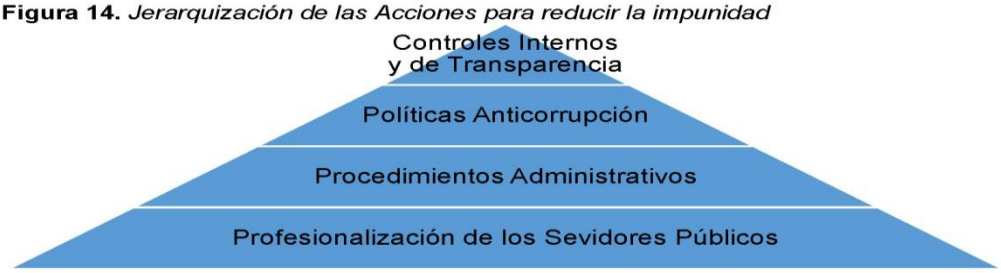
La sociedad encuestada consideró que la falta de aplicación de la ley es el motivo principal del origen de la impunidad, seguido de la falta de sanción.

Tabla 53. *Acciones para reducir la impunidad*

Acciones	No	Porcentaje
La aplicación de controles internos y de transparencia	1731	52%
La aplicación de políticas anticorrupción	1119	34%
El seguimiento del procedimiento administrativo de las quejas y denuncias	609	18%
Profesionalizar a los servidores públicos	1238	37%

*3038 encuestas

Figura 14. *Jerarquización de las Acciones para reducir la impunidad*



Los encuestados consideran que la falta de aplicación de controles internos y de transparencia representan las principales acciones mediante las cuales se puede enfrentar a la impunidad. En segundo lugar, señalan la carencia de Políticas Anticorrupción. Asimismo, la carencia de procedimientos administrativos adecuados, y finalmente, hay que trabajar en el tema de la profesionalización de los servidores públicos.

Tabla 54. *Origen de la arbitrariedad*

Origen	No	Porcentaje
Falta de aplicación de la ley	1788	54%
Falta de sanción	1135	34%
Carencia de mecanismos para demostrarla	918	28%
Falta de denuncia	1158	35%

*3045 encuestas

204

SAEM

Figura 15. *Jerarquización del origen de la arbitrariedad*



Al igual que la impunidad, la sociedad consideró que la falta de aplicación de la ley es el motivo principal del origen de la arbitrariedad, seguido de la falta de sanción.

Tabla 55. *Acciones efectivas para reducir la arbitrariedad*

Acciones	No	Porcentaje
La aplicación de controles internos y de transparencia	1684	51%
La aplicación de políticas anticorrupción	1128	34%
El seguimiento al procedimiento administrativo de quejas y denuncias	978	30%
Profesionalizar a los servidores públicos	1197	36%

Figura 16. *Jerarquización sobre las acciones efectivas para reducir la arbitrariedad*



De igual manera que la impunidad, los encuestados consideran que las acciones más efectivas para enfrentar la arbitrariedad es la aplicación de controles internos y de transparencia, seguido de la aplicación de Políticas Anticorrupción.

205

Tabla 56. *Origen del Abuso del poder.*

Origen	No	Porcentaje
Falta de aplicación de la ley	1787	54%
Falta de sanción	1124	34%
Carencia de mecanismos para demostrarla	911	27%
Falta de denuncia	1143	34%

*2992 encuestas

Figura 17. *Jerarquización del Origen del abuso del poder.*



El resultado de las encuestas señala una misma tendencia en cuanto al origen de la impunidad, la arbitrariedad y el abuso del poder, se gesta por la falta de aplicación de la ley, seguida de la falta de sanción.

Tabla 57. *Acciones efectivas para reducir el abuso de poder*

Acciones	No	Porcentaje
La aplicación de controles internos y de transparencia	1630	49%
La aplicación de políticas anticorrupción	935	28%
El seguimiento al procedimiento administrativo de quejas y denuncias	841	25%
Profesionalizar a los servidores públicos	846	26%
La denuncia ante la Fiscalía Anticorrupción	991	30%

206

SAEM

Figura 18. *Jerarquización de las acciones efectivas para reducir el abuso de poder*



Los resultados de la impunidad, la arbitrariedad y el abuso de poder, en cuanto a la jerarquización de las acciones efectivas para reducirlas, coinciden. En primer lugar, se ubica la aplicación de controles internos y de transparencia seguidos de la aplicación de las Políticas Anticorrupción.

Es importante señalar que los resultados de la Encuesta Ciudadana sobre Corrupción en el Estado de Morelos 2021 (ECSCEM), representa un ejercicio de percepción sobre el tema de la corrupción, por lo cual habrá que analizar y utilizar la información obtenida con responsabilidad y el respectivo cuidado para su utilización. Dicha encuesta contó con 3315 personas encuestadas.

En resumen los resultados de la encuesta sobre la corrupción en el Estado de Morelos se podrían sintetizar de la siguiente manera: La corrupción fue ubicada como el segundo problema de importancia en la entidad, por arriba del desempleo y los servicios públicos; la sociedad considera que el funcionario público es quien propicia la corrupción a través del beneficio personal; el problema se manifiesta y acentúa, al momento en que cada 7 de 10 personas, señalan haber presenciado un acto de corrupción, y 1 de cada 4 haber participado en él; la falta de valores del funcionario es el principal motivo de la corrupción; 97 personas de cada cien consideran que la corrupción se ha mantenido o incrementado; en el ámbito nacional, el nivel Federal es el que mantiene los más altos niveles de corrupción (el nivel Estatal con el Municipal mantiene una pequeña diferencia) y a nivel Estatal, el Poder Judicial y el Ejecutivo mantienen una pequeña diferencia en cuanto a

SAEM

ubicarlos como como donde se presentan más actos de corrupción; la falta de sanción y la denuncia son las principales causas de la impunidad, la arbitrariedad y el abuso de poder; la aplicación de controles internos y transparencia, así como la falta de aplicación de Políticas Anticorrupción son las acciones que consideran más importantes.

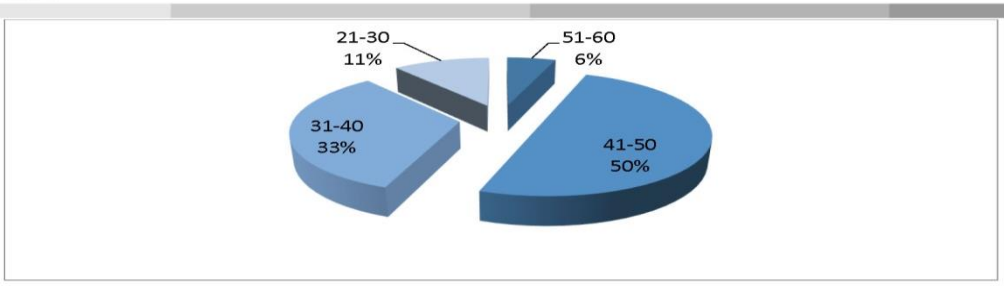
Por lo anteriormente descrito y ante la gravedad del problema, se considera significativo que la política anticorrupción tiene necesariamente que ir acompañada de acciones a fortalecer los valores tanto del funcionario como la sociedad. De ahí la importancia que las autoridades retomen el tema sobre capacitaciones profesionales, la implementación de los códigos de ética, el exigir la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones, así como la implementación y aplicación de controles internos.

8.4. Encuesta a contralores municipales

Dentro de las diversas herramientas utilizadas como diagnóstico para conocer la percepción sobre la corrupción en el Estado de Morelos, se optó por utilizar un cuestionario orientado a los Titulares de los Órganos de Control Interno municipales de la entidad, dada su experiencia laboral en cuanto a conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicando las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público. [84]

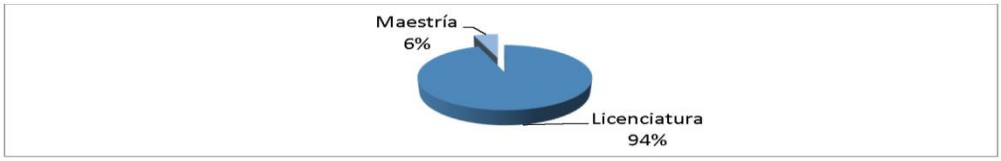
La encuesta contiene 16 preguntas mismas que dieron los siguientes resultados:

[84] La Encuesta de Contralores Municipales sólo fue entregada por 18 de los 36 municipios, es importante señalar que a partir del primero de enero de 2022 hubo cambio de administración en los Municipios por lo cual fue imposible recabar la totalidad de la información.



Gráfica 28. *Edad de los Contralores municipales.*

La Gráfica nos indica que la mitad de los contralores se ubican en el rango de los 41 a los 50 años, lo que presupone la experiencia como profesionistas en sus actividades.



Gráfica 29. *Escolaridad de los contralores municipales.*

Todos los contralores que contestaron la encuesta tienen estudios profesionales y el 6% mantiene nivel de maestría, lo que demuestra el alto nivel de profesionalización.



Gráfica 30. *Tiempo en el cargo de los contralores municipales.*

El 55.6% de los contralores tienen 3 años en el cargo, es decir, el máximo que permite la normatividad.

SAEM

Figura 19. *Principales causas de denuncias.*



La principal causa de queja o denuncia es el trato inadecuado de los funcionarios públicos hacia los ciudadanos, seguido del cohecho y el trámite lento. La extorsión ocupó el tercer puesto. La presente jerarquización presume la necesidad de generar un programa de capacitaciones de atención al público, donde necesariamente se retome el tema de la corrupción.

Figura 20. *Áreas de servicio que reciben mayor número de denuncias*



De acuerdo con la respuesta de los contralores, el departamento de licencias y reglamentos, al igual que el de Predial y Catastro son las áreas que presentan el mayor número de denuncias, le sigue la Tesorería y posteriormente el departamento de Tránsito y Seguridad Pública. La presente tendencia se observa en los diversos municipios.

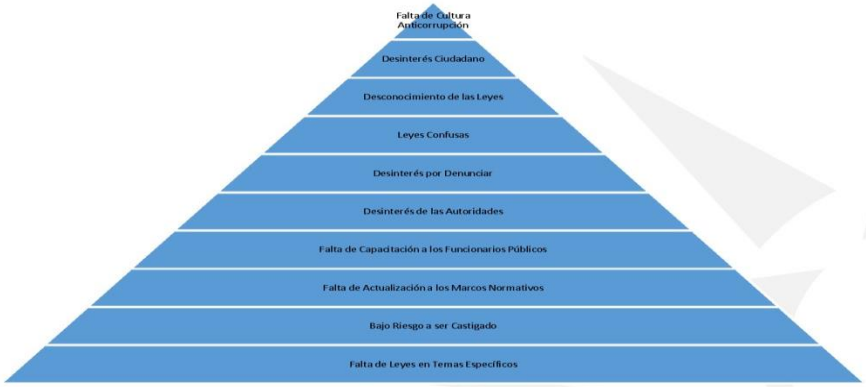
210

Figura 21. *Trámite de mayor incidencia de corrupción.*



Los trámites ante el departamento de Tránsito y Seguridad Pública son los que registran los niveles más altos en cuanto al nivel de incidencia de corrupción, posteriormente se ubica el trámite de licencias en giros comerciales, el Agua Potable y Alcantarillado, así como el Predial y Catastro.

Figura 22. *Causas que generan corrupción en el municipio.*



211

SAEM

La principal causa de corrupción en los municipios se debe a la carencia de una cultura anticorrupción, al desinterés ciudadano y al desconocimiento de las leyes. Aquí se encuentra un nicho de oportunidad para la implementación de un programa a nivel estatal para atender la demanda sobre capacitaciones orientadas a la ciudadanía y servidores públicos.

Figura 23. *Principales problemas en tu municipio.*



La inseguridad se posiciona como el principal problema en los municipios, seguido de la pobreza y la situación económica que prevalece en la entidad

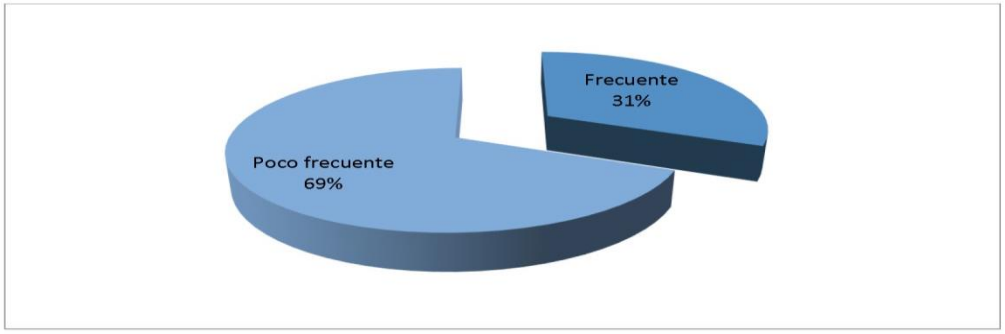
Figura 24. *Principales actores de corrupción*



212

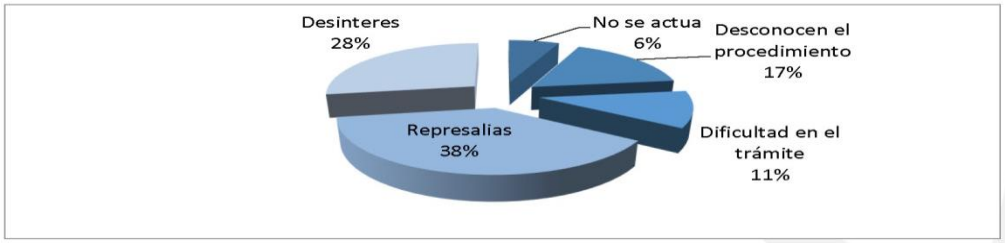
SAEM

Nuevamente los elementos de Seguridad Pública y de Tránsito son considerados como los principales actores de corrupción, les siguen los funcionarios públicos de primer nivel.



Gráfica 31. *Frecuencia en los actos de corrupción en el municipio.*

De acuerdo con la opinión de los contralores, los hechos de corrupción son poco frecuentes, ello opinó 7 de cada diez.



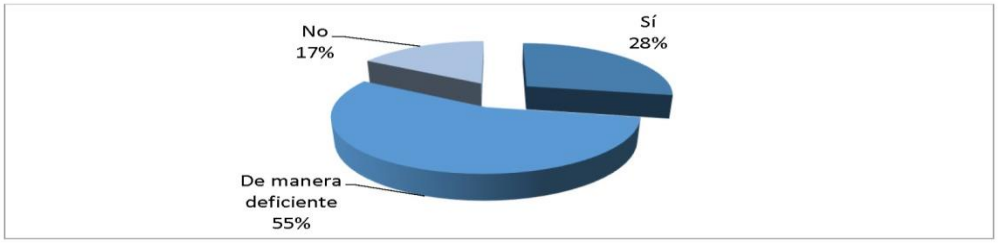
Gráfica 32. *Motivo por el cual consideran no se denuncian los hechos de corrupción.*

La presente Gráfica es muy interesante, ya que señala que 4 de cada 10 personas que conocen de un acto de corrupción, no lo denuncian por miedo a las represalias, lo que da la pauta a que las autoridades implementen un procedimiento que permita la protección del denunciante. El 34% de los encuestados señala que omiten denunciar por desinterés ya que finalmente no se actúa, lo cual refleja la omisión de la autoridad ante los casos de corrupción. Finalmente, el 28% no

213

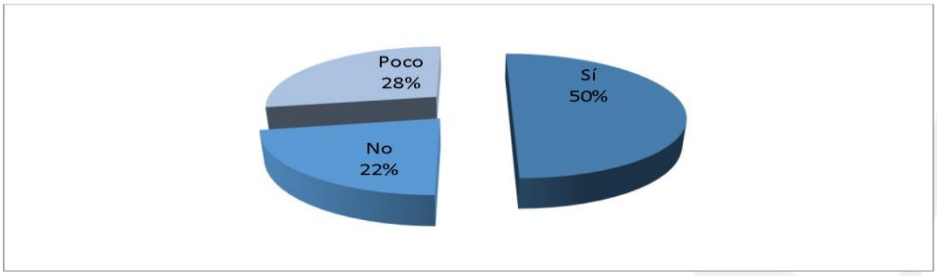
SAEM

denuncia por el procedimiento, es decir, su desconocimiento o dificultad. En este sentido hay que hacer una campaña de denuncia a la corrupción, que sea fácil, rápido y proteja al denunciante.



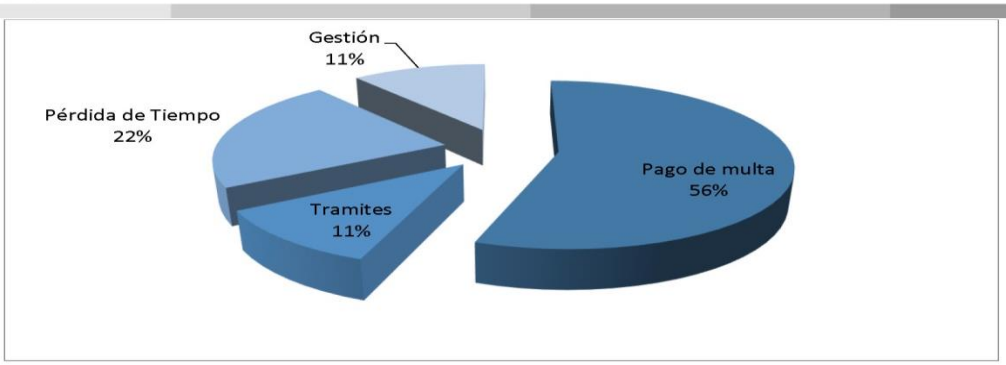
Gráfica 33. *Combate a la corrupción en tu municipio.*

Sólo el 27% de los contralores que contestaron la encuesta señaló que la corrupción se combate de manera eficiente en el municipio, en contraste el 55% que menciona se enfrenta de manera inadecuada. Siete de cada diez encuestados opinó, que no se enfrenta a la corrupción o se enfrenta de manera deficiente.



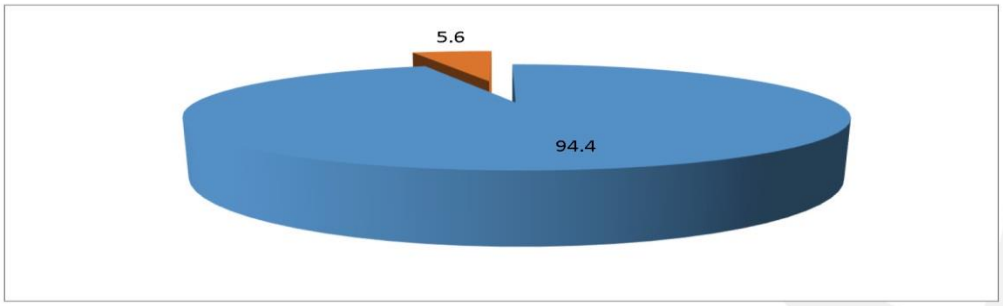
Gráfica 34. *Capacitación para enfrentar a la corrupción.*

Cinco de cada diez contralores señalaron tener cursos de capacitación para enfrentar de manera adecuada a la corrupción, tres mencionaron acceder de manera mínima a los mismos y dos, no tener cursos de capacitación. Los datos indican la importancia en la implementación de cursos anticorrupción.



Gráfica 35. *Causas de los sobornos.*

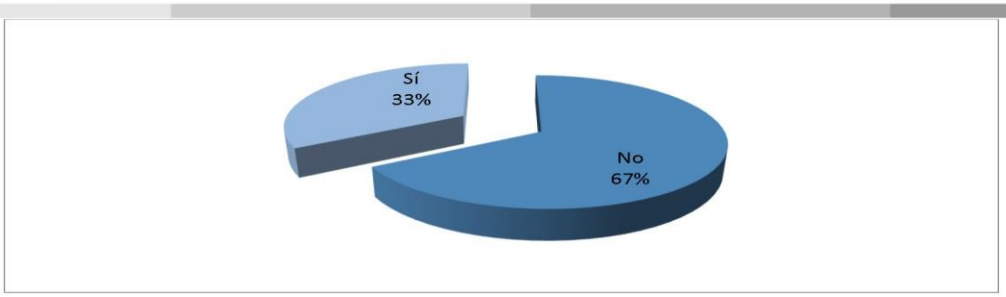
Con base a las encuestas, se determina que seis de cada diez individuos sobornan al funcionario público por evitar el pago de la multa y cuatro por la pérdida de tiempo y toda la tramitología que implica. Hay que trabajar en los procedimientos de trámite para el pago de las multas; hacerlos de fácil acceso y rápidos.



Gráfica 36. *Promedio de denuncias al mes.*

Diecinueve de cada veinte contralores señalan procesar entre una y diez denuncias en el mes, en el tema de la corrupción. Si en promedio fueran cinco mensuales, se estaría hablando de 60 denuncias por municipio al año y de aproximadamente 2160 en el Estado anualmente, lo que refleja el nivel del problema.

215



Gráfica 37. *Responsabilidad administrativa.*

Siete de cada diez contralores señalaron no haber determinado responsabilidad administrativa, lo cual supone que existe un bajo porcentaje de seguimiento a las denuncias de corrupción una mala integración de los expedientes o falta de profesionalismo del personal.

La información recabada por medio de la encuesta realizada a los contralores es sumamente importante ya que refleja la percepción del profesionista, que se ubica dentro de la institución y visualiza el día a día de su actuar como Control Interno, en este sentido se observa la necesidad de implementar un programa de capacitaciones dirigidas al personal de las instituciones en el tema del trato al público, así como de la corrupción. Asimismo, enfatiza en la urgencia de revisar el tema de los procesos en los trámites, hacerlos más sencillos y fáciles en su llenado. En este orden de ideas las acciones a realizar como parte de la Política Anticorrupción serán de gran valía para enfrentarla de manera adecuada.

8.5. Indicadores institucionales

8.5.1. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es un órgano jurisdiccional colegiado, con plena jurisdicción y autonomía para emitir sus fallos, y forma parte del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos.

SAEM

La función del Tribunal consiste en administrar justicia, conociendo y resolviendo las controversias de carácter fiscal y administrativo que se suscitan entre las personas físicas, morales y la administración pública estatal y municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales; con lo que se actualiza la garantía de tutela jurisdiccional prevista por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de brindar una justicia pronta y expedita.

En el marco del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos, los Magistrados designados para ocupar las Salas Especializadas en Responsabilidades Administrativas conocen de los procedimientos para sancionar a servidores públicos por faltas administrativas graves, así como a particulares vinculados con conductas graves, entre otros.

A. Sala de Instrucción.

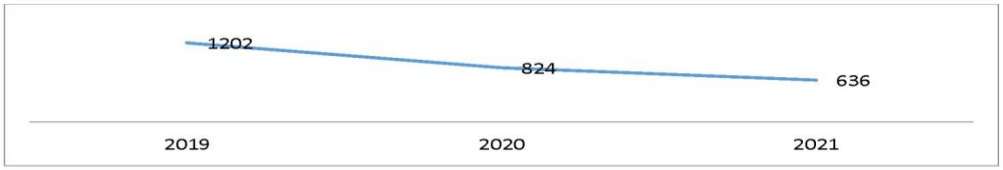
Tabla 58. *Actividades de la Sala de Instrucción.*

	Demandas	Tramite	Ejecución de Sentencia	Archivados	Sentencia Interlocutoria[85]
2019	1202	1497	385	741	
2020	824	1452	433	610	163
2021	636	1179	602	1139	207
Total	2662	4128	1420	2490	370

Fuente: Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos. Informe de actividades 2021.

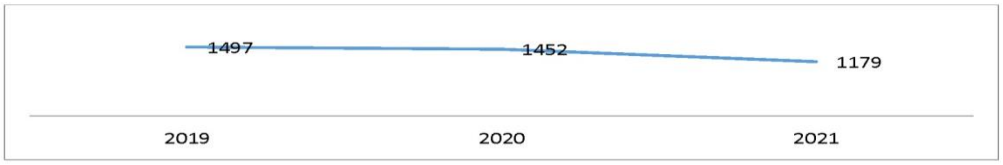
La Secretaría General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos reportó que, durante el periodo que corresponde 2019 a 2021, ingresaron al Tribunal un total de 2662 demandas: 1202, 824 y 636 respectivamente. Es decir, se registró una disminución de las mismas de un 47%. Ello, es muy probable se deba, a la reducción de las actividades en las instituciones derivado de la pandemia. Sin embargo, es importante señalar que en dicho periodo se registraron un promedio de 100, 69 y 53 demandas mensuales, lo que demuestra la gravedad del problema.

[85]Al auto judicial también se le denomina sentencia interlocutoria, que se refiere a toda aquella decisión judicial que resuelve una controversia incidental suscitada entre las partes en un juicio. Se distingue de la sentencia definitiva en que esta resuelve el asunto principal objeto del litigio.



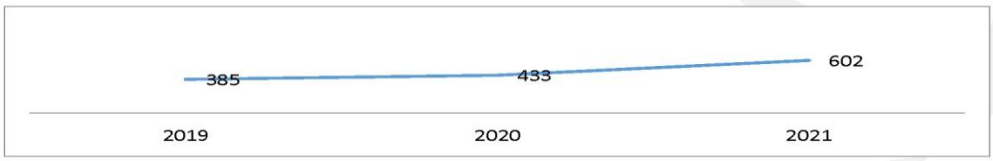
Gráfica 38. *Demandas presentadas ante el Tribunal de Justicia Administrativa.*

Las salas de instrucción reportan en 2019, 1497 expedientes en trámite en el 2020, 1,452 y en el 2021, 1179 lo que refleja una disminución del 21%, en dicho periodo.[86]Al igual que el tema anterior, la tendencia de los expedientes en trámites se redujeron, sólo que en un porcentaje menor.



Gráfica 39. *Expedientes en trámite.*

En los expedientes de ejecución de sentencias se presentaron 385 casos en el primer año, 433 en el segundo y 602 en el tercero, en el presente tema se puede observar una tendencia contraria a los anteriores casos, lo que refleja el trabajo del Tribunal. La ejecución de sentencias se incrementó en un 56%.[87]

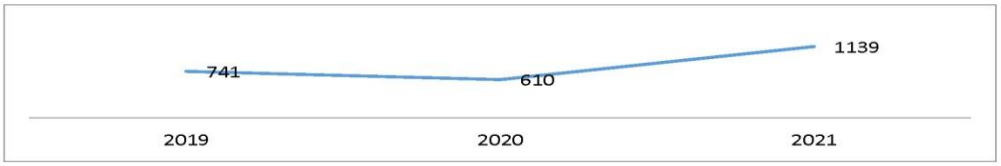


Gráfica 40. *Expedientes en ejecución de sentencia.*

[86] Ibidem
[87] Ibidem

SAEM

Por cuanto a los expedientes archivados o concluidos el porcentaje se incrementó en un 54%, esto al pasar de 741 en el 2019 y 1139 en 2021.[88]



Gráfica 41. *Expedientes archivados.*

En lo referente a las sentencias interlocutorias, se puede observar un notable incremento, al pasar de 163, en el 2020, a 207 en el 2021, es decir un aumento del 27%.



Grafica 42. *Sentencias Interlocutorias.*

Como se puede constatar con la gráfica anterior, aún y cuando se han registrado menos demandas, las sentencias han aumentado, situación que refleja la realidad del tema.

Debido a la emergencia Sanitaria ocasionada por el virus SARS CoV2 COVID 19, los trabajos en el Tribunal se vieron paralizados, a razón de que, de los 366[89] días del año que se informa, 228 días resultaron inhábiles y sólo 138 días fueron laborables, lo que se traduce en un 38% de días de actividad jurisdiccional directa, sin embargo, con el compromiso y obligación de brindar a los justiciables una justicia pronta y expedita, se realizaron trabajos vía remota aprobándose así un mayor número de sentencias.

[88] Ibidem
[89] El año 2020 fue año bisiesto, febrero contó con 29 días.

219

SAEM

B. Salas Especializadas

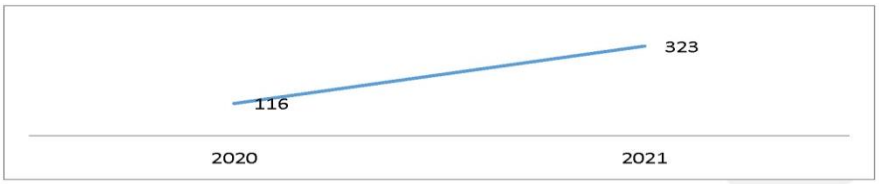
La Secretaría General de Acuerdos, reportó que durante el 2020 y en el mes de diciembre del año 2019, ingresaron al Tribunal de Justicia Administrativa un total de 116 demandas, ubicando que son los asuntos de mayor complejidad en su ejecución, ya que son aquellos que imponen obligaciones económicas del Poder Ejecutivo del Estado y de sus municipios.

Dentro del Pleno Especializado, se recibieron 6 demandas por motivo de Procedimientos de Responsabilidad Administrativa por Falta Grave.

Las Salas Especializadas reportaron en su conjunto 439 demandas, 647 expedientes en encuentran en trámite, 401 en ejecución de sentencia, 409 en archivos, 123 en sentencias interlocutorias y 401 en ejecución de sentencias.[90]

Tabla 59. *Expedientes de trámites en Salas Especializadas*

	Demandas	Trámite	Ejecución de Sentencia	Archivo	Sentencias Interlocutorias	Ejecución de Sentencia
2020	116	145	186	173	44	186
2021	323	502	215	236	79	215
Total	439	647	401	409	123	401



Grafica 43. *Demandas.*

[90]En el 2019, se contabilizaron 202 expedientes en trámite, que representa una disminución de un 28% en relación a este año; de los 170 expedientes en ejecución de sentencia hubo un incremento de 0.8%, y por cuanto, a los 222 expedientes archivados, una disminución de un 22%, conforme a las consideraciones vertidas debido a la pandemia.

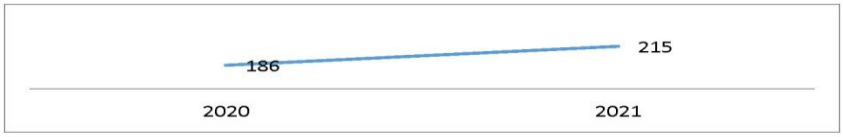
SAEM

La presente gráfica señala un incremento sustancial de demandas al incrementarse en un 178% entre 2020 y 2021. Las demandas en Salas Especializadas en el último año reflejan una gran dinámica en el tema.



Gráfica 44. *Expedientes en trámite.*

La imagen indica la tendencia de los expedientes en trámite, al igual que las demandas, estos se incrementaron en un 246%.



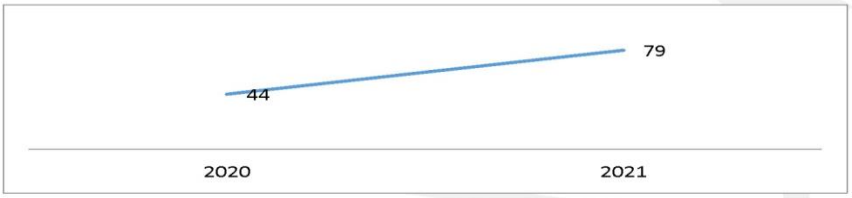
Gráfica 45. *Ejecución de Sentencias.*

La Ejecución de Sentencias en el mismo periodo, se incrementó en un 16%.



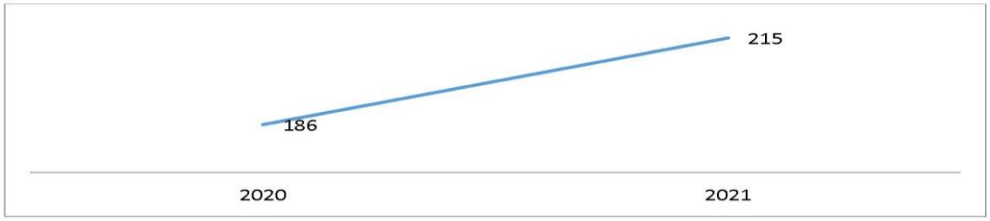
Gráfica 46. *Archivos*

Los expedientes en archivos registraron un incremento del 36%.



Gráfica 47. *Sentencias Interlocutorias.*

Las Sentencias Interlocutorias registraron un aumento del 80%.



Gráfica 48. *Ejecución de Sentencias*

Las Sentencias Interlocutorias tuvieron un aumento del 16%.

El Pleno del Tribunal resolvió de manera global 1999 expedientes con sentencia definitiva, de las cuales 83 se dictaron en cumplimiento de amparo.

La información que se presenta, comprende las actividades jurisdiccionales realizadas por los Magistrados adscritos a las Salas de Instrucción y de los Magistrados adscritos a las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, lo que permite obtener datos estadísticos sobre el número de demandas recibidas en el Tribunal de Justicia Administrativa, el número de juicios en trámite, el número de sentencias dictadas por el Pleno; información que permite conocer cuantitativa y cualitativamente la situación del Tribunal de Justicia Administrativa y, en su caso, fortalecer las políticas de administración e impartición de justicia en favor de los justiciables.

8.5.2. Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos

A la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, le corresponde el despacho de las materias relativas al Control Interno, Auditoría, Evaluación Gubernamental; así como prevenir, investigar, substanciar y sancionar las faltas administrativas en el ámbito de la Administración Pública del Estado de Morelos.

Todos los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas para el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto; en el año 2019, se impusieron 13 sanciones a exservidores públicos, por

la comisión de faltas administrativas, las cuales consisten desde la amonestación hasta la inhabilitación para desempeñar cualquier cargo en la administración pública.

Tabla 60. *Sanciones administrativas impuestas a exservidores públicos, 2019.*

Concepto	Número de sanciones administrativas
Total	13
Suspensiones	4
Multas	1
Destituciones	6
Inhabilitaciones	2

Fuente: Informe de actividades 2019, Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos

En el año 2020, a través de la Secretaria de la Contraloría, se implementó la campaña "Golazo a la Corrupción", la cual busca informar a los ciudadanos, de una manera sencilla y comprensible, las acciones que se llevan a cabo en materia de Contraloría Social y de Fiscalización. Mediante esta campaña, se pretende lograr recuperar la confianza en los ciudadanos, pues se ha dado a conocer el quehacer de los servidores públicos donde se destacan los valores estipulados en el código de Ética y Reglas de Integridad del Gobierno del Estado, resaltando la honradez, legalidad, imparcialidad, eficacia, respeto e igualdad.

Dicha campaña, contempla acciones como las caravanas en contra de la corrupción, con el propósito de exponer las reglas dentro de la cancha, identificando las competencias y funciones del Órgano Estatal de Control, con la finalidad de ayudar al ciudadano a identificar el proceso para presentar una denuncia y de conocer los actos que pueden ser denunciados y dónde deben ser expuestos. También contempla la capacitación a los servidores públicos sobre sus obligaciones éticas y profesionales.

Con estas acciones se ha buscado, el cambio de paradigmas dentro de la administración pública, al generar nuevas prácticas sociales y de convivencia y al mismo tiempo erradicar cualquier indicio de prácticas desleales, dentro del ejercicio de la administración.

SAEM

Atendiendo los principios y valores éticos en el quehacer gubernamental, en 2020, a través de la Secretaría de la Contraloría, se atendieron 691 denuncias por presuntas faltas de responsabilidad administrativa, atribuibles a ex servidores y servidores públicos de las diferentes dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, de las cuales se han concluido 58 y el resto se ha atendido mediante procesos de investigación del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) y asuntos en trámite.

Tabla 61. *Denuncias por presuntas faltas de responsabilidad administrativa, 2020.*

Concepto	Número de denuncias
Total	691
Investigación	531
Archivo y conclusión	59
Informe de presunta responsabilidad administrativa	78
Denuncias	23

Fuente: Informe de actividades 2020, Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos.

Como parte del compromiso con la ciudadanía morelense por combatir la corrupción y mantener cero impunidades dentro de nuestro quehacer gubernamental, se impusieron 48 sanciones a exservidores públicos relacionadas con faltas administrativas, las cuales consistieron en amonestaciones e inhabilitaciones para desempeñar cualquier cargo dentro de la administración pública.

Tabla 62. *Sanciones administrativas impuestas a exservidores públicos, 2020.*

Concepto	Número de sanciones administrativas
Total	48
Amonestación pública	1
Suspensiones	14
Multas	11
Destituciones	11
Inhabilitaciones	11

Fuente: Informe de actividades 2020, Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos

224

Así mismo, de acuerdo con lo establecido en la campaña "Golazo a la Corrupción", la Secretaría de la Contraloría del Estado trabaja para fomentar en la ciudadanía la cultura de la denuncia y la ética en el servicio público, promoviendo la participación ciudadana en el combate a la corrupción haciendo uso de las Tecnologías de la Información, por ello, en el año 2021, ha puesto a disposición de la ciudadanía el Buzón Ciudadano, una plataforma digital para presentar denuncias, quejas, reconocimientos o sugerencias y que pueda ser utilizado desde la computadora personal o dispositivo móvil. Con dicha herramienta, se busca que la ciudadanía pueda acceder desde cualquier lugar que se cuente con internet a la página buzonciudadano.morelos.gob.mx y así continuar con los pasos solicitados, siendo amigable con el usuario, existiendo una verdadera retroalimentación del Gobierno en la atención de las quejas o denuncias.

En el año 2021, se aplicaron 42 sanciones a exservidores públicos, por la comisión de faltas administrativas, las cuales implican desde una amonestación hasta la inhabilitación para desempeñar cualquier cargo en la administración pública.

Tabla 63. *Sanciones administrativas impuestas a exservidores públicos, 2021.*

Concepto	Número de sanciones administrativas
Total	42
Amonestación pública	02
Suspensiones	14
Destituciones	15
Inhabilitaciones	11

Fuente: Informe de actividades 2020, Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos

Con la finalidad de no transgredir los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen la prestación del servicio público, se expidieron un total de 10 mil 801 oficios de habilitación, garantizando con ello, que los aspirantes a laborar en el servicio público, no se encuentren impedidos para ocupar un empleo, cargo o comisión.

225

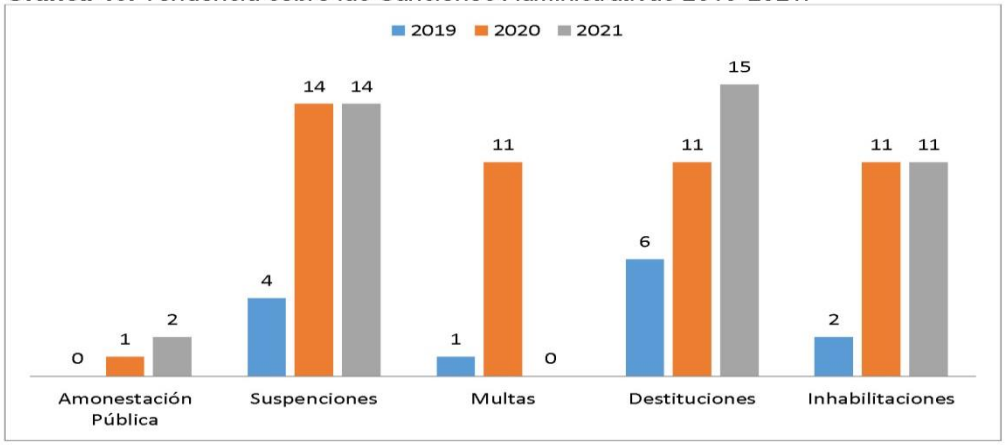
SAEM

Tabla 64. *Sanciones administrativas 2019-2021.*

Concepto	Número de Sanciones Administrativas			Total
	2019	2020	2021	
Total	13	48	42	103
Amonestación pública	0	1	2	3
Suspensiones	4	14	14	32
Multas	1	11	0	12
Destituciones	6	11	15	32
Inhabilitaciones	2	11	11	24

Fuente: Informe de actividades 2019,2020, Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos

Gráfica 49. *Tendencia sobre las Sanciones Administrativas 2019-2021.*



La tabla y grafica anteriores indican que las sanciones administrativas se incrementaron de 13 a 48 y posteriormente se redujeron a 42 en el periodo que comprende de 2019 a 2021. Sin embargo, se puede observar que en dicho periodo se han sancionado a 103 funcionarios públicos, 34.3 por año, donde tanto las suspensiones como las destituciones han ocupado los niveles más altos (32), seguidos de las inhabilitaciones (24).

SAEM

8.5.3. Instituto Morelense de Información Pública y Estadística.

El Instituto Morelense de Información Pública y Estadística es un organismo constitucional autónomo, encargado de garantizar los derechos humanos de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, entre sus funciones específicas están las de:

- Tutelar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de todas las personas, a través de la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos.
- Tutelar el ejercicio del derecho a la protección de datos personales a través de la aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Morelos.
- Fomentar la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas, la adecuada gestión documental, el gobierno abierto y la transparencia proactiva, entre los Sujetos Obligados establecidos por Ley, mediante la instrumentación de normas y bases técnicas que procuren el cumplimiento óptimo de sus obligaciones.
- Difundir entre la población las leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos y de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Morelos, que las conozcan, las usen y pueden ejercer sus derechos.

En este orden de ideas, el Instituto, ha integrado datos estadísticos en los informes anuales de los ejercicios 2019, 2020 y 2021, que permiten visualizar la tutela del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, primordialmente a través de dos temas fundamentales: las verificaciones y las solicitudes de información.

SAEM

A. Obligaciones de Transparencia.

En la implementación del proceso de evaluación de las Obligaciones de Transparencia, como en cualquier otro proceso o sistema, se ha tomado en cuenta que la transparencia, como todo proceso de reforma institucional, pasa por diversas etapas de adaptación que van desde una fase de alineamiento normativo y reglamentario hasta la construcción de nuevos instrumentos y procedimientos internos. Así como por nuevas formas de relación entre sujetos y organizaciones, para finalmente llegar a la fase de incorporación en la cultura institucional, por lo que este proceso a lo largo de la vida institucional del IMIPE, ha sufrido diversas modificaciones que han buscado adecuar la forma de verificar el cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia a las condiciones apropiadas del Estado, de los nuevos sujetos obligados, así como de las nuevas leyes locales, federales y generales que han surgido con el transcurrir de los años, sobre todo en los más recientes.

Con fines de una mejor comprensión del seguimiento que actualmente se realiza en la metodología de la implementación de las verificaciones, se resumen las distintas etapas que se han presentado para llegar a la modalidad que se lleva a cabo hoy en día.

En este orden de ideas a continuación se presenta la siguiente tabla en la cual se establece una secuencia respecto de los resultados de las últimas tres verificaciones por Grupo Institucional.

En el 2019 se evaluaron a 179 de los 182 sujetos obligados[91] De acuerdo con los resultados obtenidos en esta verificación se pueden observar que tan sólo el Poder Judicial cumplió al 100% con lo establecido por la normatividad. Se ubica a los Municipios como el Grupo Institucional que mantuvo el porcentaje más bajo

[91] Ello en atención al numeral 65 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, en el que se establece que se podrá realizar la verificación de manera aleatoria a los sujetos obligados.

SAEM

9.09%. Como resultado de dicha verificación, 64 de los 179 Sujetos Obligados obtuvieron un porcentaje del 100% de cumplimiento.

Tabla 65. *Clasificación por Grupo Institucional*

Grupo Institucional	Instituciones participantes en la primera evaluación 2019	Resultados de la Primera Verificación	Instituciones participantes en la segunda evaluación 2020	Resultados de la Segunda Verificación	Instituciones participantes en la segunda evaluación 2021	Resultados de la Verificación 2021
Organismos Autónomos	7	28.5%	9	44.4%	8	62.5%
Poder Ejecutivo Descentralizado	32	59.3%	31	51.61%	30	80%
Fondos y Fideicomisos	11	27.2%	11	9.09%	11	72.72%
Municipales Descentralizados	15	80%	14	28.57%		
Poder Ejecutivo	19	63.1%	14	85.71%		
Poder Judicial	4	100%	2	Incumplimiento parcial		
Poder Legislativo	2	Incumplimiento parcial	2	Incumplimiento parcial		
Sindicatos	45	15%	26	15.38%		
Municipios	33	9.09%	33	6.06%	36	27.77%
Partidos Políticos	11	27.27%	10	30%	10	20%
	179		152		95	

Fuente: Informe anual de actividades IMIPE; 2019,2020 y 2021
Es importante, señalar que el número de sujetos obligados se ha modificado en el presente periodo, ya que en los ejercicios 2019, 2020 y 2021, los integrantes eran los siguientes: 183, 183 y 176 respectivamente. Lo anterior se debe: a la incorporación de los nuevos municipios indígenas; Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla; así como a la perdida de registro de algunos partidos políticos, y; el caso de algunas instituciones que han cambiado de Grupo Institucional, como es el caso del Instituto de la Mujer, sólo por citar un ejemplo.

En la segunda evaluación efectuada en el 2020, se tomaron en cuenta a 152 sujetos obligados y los resultados fueron los siguientes: Incrementaron su promedio porcentual sin llegar al 100%, los Organismos Autónomos, el Poder Ejecutivo y los Partidos Políticos; se mantuvieron los sindicatos, con un porcentaje sumamente bajo; Y redujeron su porcentaje, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo Descentralizado, los Fondos y Fideicomisos, los Municipios, Municipales Descentralizados y el Poder Legislativo. Es decir, de los diez Grupos Institucionales existentes, tres incrementaron su porcentaje, uno se mantuvo y seis lo redujeron. Ningún Grupo Institucional logro el 100%.

SAEM

Es importante señalar que, como resultado de la segunda verificación, 48 de los 152 Sujetos Obligados evaluados presentaron un porcentaje de cumplimiento del 100%.

Por último, en la verificación 2021 se evaluaron a 95 sujetos obligados de los 182 existentes y de ellos, solo 49 de los 95 presentaron un porcentaje de cumplimiento del 100%.

Como se puede observar en esta verificación, los resultados han más sido positivos que los anteriores. De los cinco Grupos Institucionales participativos, cuatro han registrado incrementos y uno reducciones. Ninguno de los Grupos logró el 100%.

La información anteriormente presentada, refleja la realidad en lo referente a las verificaciones a las cuales están obligados diversos sujetos obligados de la entidad.

B. Solicitudes de Información.

Una solicitud de información es la petición formulada por los particulares para tener acceso a la información pública en posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Morelos, esto, sin necesidad de que los solicitantes acrediten su personalidad, el tipo de interés, las causas por las cuales presentan su solicitud o los fines a los cuales habrán de destinar los datos solicitados.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los Sujetos Obligados se considera un bien público que debe estar a disposición de cualquier persona como titular de la misma, en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley General y la normativa aplicable; salvo aquella que por la afectación de los derechos de terceros y excepciones previstas en la presente Ley, deba resguardarse por su carácter reservado o confidencial.

SAEM

Ninguna persona requiere acreditar interés jurídico ni legítimo o justificación alguna para ejercer el derecho humano de acceso a la información pública; tampoco será objeto de inquisición judicial o administrativa en su ejercicio, ni se podrá restringir este derecho por vías o medios directos e indirectos.

El objetivo de las solicitudes de información es el informar de manera proactiva a la sociedad sobre el proceso que siguen las solicitudes de información hasta su respuesta final: número de solicitudes, solicitudes por sujeto obligado, solicitudes por solicitante, tipo de respuesta, clasificación de la información y posteriormente relacionarlas con los recursos de revisión e inconformidad.

A continuación, se establece la cantidad total de solicitudes de información captadas entre 2019 y 2021.

Tabla 66. *Solicitudes de información 2019-2021.*

Ejercicio	Solicitudes de Información	Recurso de Revisión	Porcentaje de los Recursos de Revisión en relación con las Solicitudes de Información
2019	12,306	1,712	13.9%
2020	10,883	1,462	13.4%
2021	7724*	1,315	17.%

Fuente: Informe anual de actividades IMIPE; 2019, 2020 y 2021.
Hasta el 6 de septiembre de 2021.



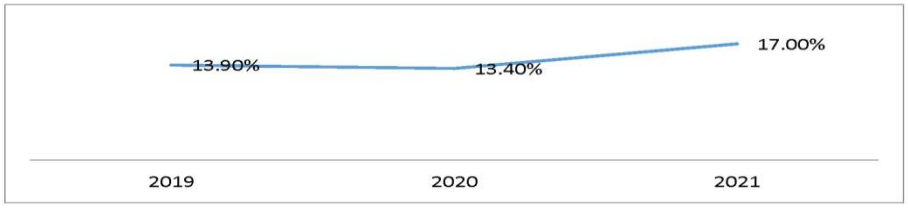
Gráfica 50. *Relación entre solicitudes de información y recursos de revisión*

La gráfica indica que el número de solicitudes de información en el presente periodo se han reducido en un 37.2%, ello principalmente como consecuencia de la pandemia, mientras que los recursos de revisión sólo lo han hecho en un 23.1%, es

231

SAEM

decir en términos comparativos se han incrementado en relación con las solicitudes de información.



Gráfica 51. *Relación entre solicitudes de información y recursos de revisión*

La presente gráfica señala el porcentaje de los recursos de revisión con relación a las solicitudes de información en el periodo que corresponde de 2019 a 2021. En ella se puede observar que en los primeros dos años el porcentaje se reduce medio punto porcentual, y posteriormente se incrementa en 2.6%. Es decir, el número de recursos de revisión en el 2021, se han incrementado en relación con 2019 y 2020.

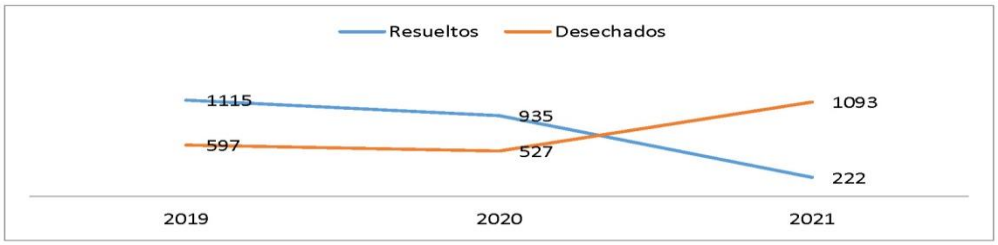
Tabla 67. *Recursos de Revisión 2019-2021.*

Recursos de Revisión			
Clasificación	**2019**	**2020**	**2021**
Sobresee	318	158	36
Afirmativa Ficta	400	202	50
Revocación Total	210	297	63
Revocación Parcial	134	165	24
Se confirma el acto de la autoridad	41	43	49
Se requiere al sujeto obligado	11	59	0
Requisición	1	4	0
Se ordena	0	5	0
Se modifica	0	2	0
Total resueltos	1115	935	222
Desechados	597	527	1093

SAEM

Total de recursos interpuestos	1712	1462	1315

Fuente: Informe anual de actividades IMIPE; 2019, 2020 y 2021



Gráfica 52. *Relación entre recursos de revisión resueltos y desechados*

La presente gráfica indica que los recursos de revisión resueltos se han ido reduciendo en el presente periodo, como consecuencia de la disminución de las solicitudes de información, sin embargo, los recursos desechados han tenido la misma tendencia, pero en el último año esta tendencia se ha revertido, ya que se han incrementado de manera sustancia.

En el primer año de 1712 recursos de revisión registrados el 34.9% se desechó, en el 2020 el nivel fue de 56.4% y en el 2021 se incrementó al 83.1%.

8.5.4. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

La corrupción es un fenómeno social complejo, que no tan sólo afecta el actuar del servicio encomendado a los funcionarios públicos, sino que trasciende al ámbito penal, constituyéndose en muchos de los casos, en la comisión de delitos, lo cual, desde siempre, ha minado la credibilidad de las instituciones públicas y trae consigo el descrédito y la desaprobación generalizada de la población con la consecuente pérdida de la confianza en el Gobierno y en los servidores públicos.

Es por ello que población exige a los órganos de procuración de justicia y persecución de los delitos, que en el ejercicio de los recursos públicos exista castigo ejemplar a quienes se corrompan en el proceso del servicio público, en cualquiera de sus formas, y lleguen a olvidar que es un privilegio trabajar por el bien de la

SAEM

sociedad, por lo que es necesario continuar con el impulso de las acciones pertinentes, a fin de retomar o mantener el ideal de rectitud y honestidad que se espera de quienes se desempeñan en el servicio público.

Al Ministerio Público, a través de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Morelos (FECC), le corresponde la investigación de los delitos, la representación y defensa de los intereses de la sociedad, así como velar por la exacta observancia de la normativa en el ámbito de su competencia, investigar y perseguir los hechos que constituyan delitos por hechos de corrupción, o cualquier otro de esa naturaleza en el que participen los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones oficiales y ejercer la acción penal ante los Órganos Jurisdiccionales, sujetando su actuación a lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales y demás normativa aplicable.

Es pertinente señalar que los datos de información sólo permiten proporcionar en forma general las actividades de la FECC del Estado de Morelos, en la integración, substanciación y conclusión de carpetas de investigación, así como en la resolución de procesos judiciales de delitos por hechos de corrupción; durante los años de 2020 y 2021, los principales delitos denunciados por hechos de corrupción cometidos por servidores públicos son abuso de autoridad, cohecho, extorsión, peculado y ejercicio ilícito de servicio público.

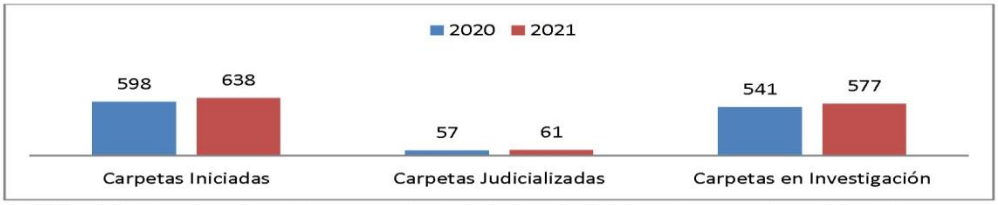
A partir de lo antes descrito, a continuación, se establece una tabla donde se señala el número de carpetas de investigación iniciadas por la FECC del Estado de Morelos, durante los años 2020 y 2021, por hechos de corrupción cometidos por servidores públicos.

Tabla 68. *Carpetas iniciadas, judicializadas y de investigación.*

Carpetas	2020	2021	Incremento Porcentual	Total
Carpetas Iniciadas	598	638	6.7%	1236
Carpetas Judicializadas	57	61	7%	118
Carpetas en Investigación	541	577	6.7%	1118

Fuente: Informe de actividades de la Fiscalía Estatal Contra la Corrupción 2020 y 2021.

234



Gráfica 53. *Tendencia de las carpetas iniciadas, judicializadas y en investigación.*

La presente gráfica indica un incremento en las carpetas iniciadas del 6.7%, es decir, en el año 2021 se registraron 40 carpetas más que en año anterior.

Del total de carpetas iniciadas en el 2020 y 2021, el 9.5%, de las carpetas se han judicializado. Es decir, se han vinculado a proceso y el resto se encuentra en proceso de investigación.

Como se puede observar, el número de carpetas iniciadas reflejan la realidad sobre el trabajo realizado en el FECC. En el último año se generaron 53.1 carpetas de inicio por mes de probables actos de corrupción. También cabe mencionar que existe un gran número de Carpetas de Investigación, que no han sido judicializadas, en virtud de que se encuentran en investigación, pues esta implica entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación; recabar dictámenes periciales; requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de investigación; recibir declaraciones de testigos, todo ello con la finalidad de tener elementos de prueba que acrediten la probable responsabilidad del servidor público en la comisión del delito atribuido; a esto debe sumarse en algunos casos la falta posterior de interés del denunciante en dar continuidad a su denuncia o querella.

8.5.5. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos

Corresponde al Poder Judicial del Estado de Morelos, en los términos de la Constitución General de la República y la Constitución Política Local, la facultad de

SAEM

aplicar las leyes en asuntos civiles, familiares, mercantiles, laborales y penales del fuero común, lo mismo que en los asuntos de orden federal, en los casos en que expresamente los ordenamientos legales de esta materia les confieran jurisdicción, así como el de regular su administración. Considerando en lo establecido en la ley orgánica del Tribunal Superior de Justicia en el Estado de Morelos, respecto de iniciar a través de la Junta de Administración vigilancia disciplinaria, los procedimientos administrativos en contra de los servidores públicos del Poder Judicial con la finalidad de garantizar el debido proceso de los servidores públicos, así como del quejoso.

El procedimiento administrativo, siendo iniciado dicho procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de los Servidores Públicos Judiciales del Estado, debiéndose iniciar por denuncia, siendo realizado por escrito y una vez presentada ratificar ante el secretario de acuerdos a tal efecto tienen la acción para denuncia de faltas administrativas por la comisión de una o más faltas del servidor público, en el desempeño de su cargo ameritara su suspensión según su gravedad, sin perjuicio de las demás sanciones, que contemple la ley garantizando sus derechos fundamentales

A partir de lo anteriormente expuesto, a continuación, se presenta una tabla respecto de la información recabada en relación con las denuncias recibidas y las sanciones aplicadas en el periodo que corresponde de 2020 a 2021.

Tabla 69. *Relación de denuncias presentadas ante el TSJ.*

Denuncias y sanciones	2020	2021
Denuncias iniciadas	115	167
Número de expedientes en integración	7	89
Número de expedientes resueltos	108	78
Número de sanciones aplicadas	108	78

Fuente: Informe de actividades Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

236



Gráfica 54. *Relación de denuncias y sanciones aplicadas 2020-2021.*

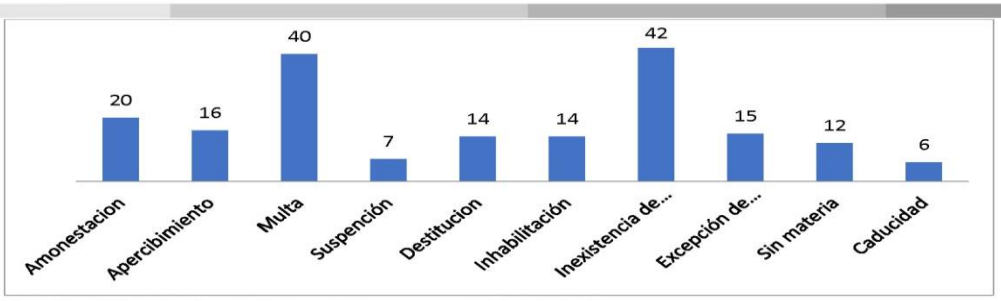
La presente gráfica señala en una primera instancia, que el número de denuncias presentadas en el 2021 se incrementó con relación al 2020 en un 45.2%.

Es importante señalar que, en el 2020, el 93.9% de las denuncias presentadas culminaron en sanciones, mientras que en el 2021 este porcentaje se redujo al 46.7%. Es decir, en el 2021 se presentaron más denuncias, pero menos sanciones con respecto al 2020.

Tabla 70. *Clasificación de las sanciones 2020-2021.*

Clasificación de las sanciones aplicadas en el periodo 2020-2021	2020	2021	Total	Resultados
Amonestación	13	7	20	20
Apercibimiento	10	6	16	16
Multa	23	17	40	40
Suspensión	2	5	7	7
Destitución	9	5	14	14
Inhabilitación	5	9	14	14
Sanciones				111
Inexistencia de responsabilidad	23	19	42	42
Excepción de Prescripción	10	5	15	15
Sin materia	9	3	12	12
Caducidad	4	2	6	6
Sin Sanción				75
Total	**108**	**78**	**186**	**75**

Tabla. Relación de denuncias y sanciones aplicadas 2020-2021.



Gráfica 55. *Clasificación de las sanciones 2020-2021.*

La tabla y grafica anterior señala que el 40.3% de las denuncias presentadas entre 2020 y 2021, no fueron sancionadas. Asimismo, en el mismo periodo fueron destituidos 14 funcionarios e inhabilitados otros 14.

Las cifras anteriores demuestran por si solas la incidencia constante en el tema de la corrupción, así como el actuar de las autoridades.

8.5.6. Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Morelos.

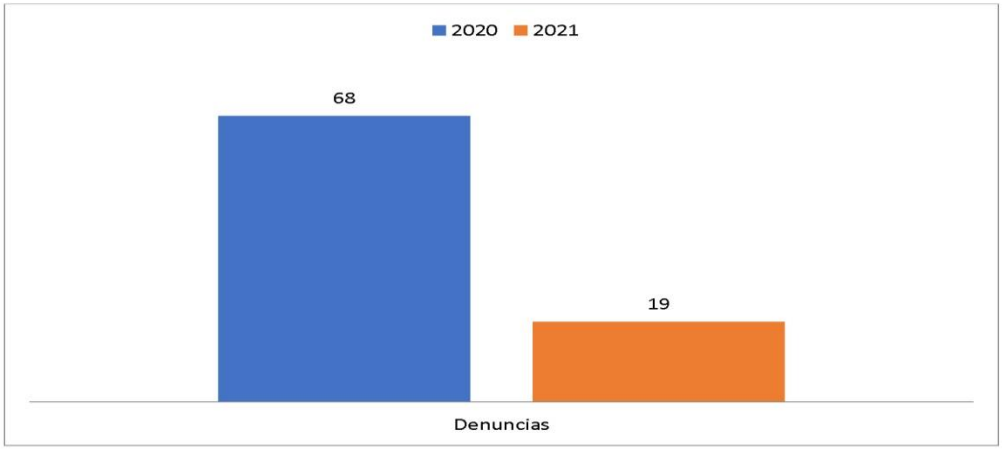
El principal objetivo de la ESAF, es revisar, fiscalizar y auditar con apego a derecho a las entidades públicas o sujetos obligados, estatales, municipales del Estado de Morelos, y organismos públicos autónomos que gozan del ejercicio de recursos públicos, para lograr un eficiente manejo y transparencia de las finanzas públicas, a través de ser promotores de la cultura de rendición de cuentas, del cumplimiento de la ley, el control, la transparencia, la eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos ajenos a cualquier otro interés que no sea el institucional, así como crear una imagen merecedora de confianza, credibilidad, honestidad capacidad, respeto e imparcialidad, en beneficio de la sociedad morelense.

Con base a lo anteriormente señalado, a continuación, se dan a conocer los expedientes iniciados en contra de servidores públicos en el periodo que comprende de 2020 a 2021.

SAEM

Tabla 71. *Expedientes iniciados en contra de servidores públicos 2020-2021.*

Expedientes	2020	2021	Total
Número de expedientes (denuncias) iniciadas en contra de servidores públicos	68	19	87



Gráfica 56. *Tendencia sobre las denuncias en contra de los servidores públicos 2020-2021.*

Como se puede observar en la gráfica, la cuantía de denuncias se ha reducido en el 2021, en comparación con el 2020, en un 72%, sin embargo, las 87 denuncias reflejan la gravedad del problema, ya que se registran 3.6 denuncias por mes.

8.6. Propuestas de los enlaces institucionales derivado del diagnóstico

De las respuestas obtenidas, los enlaces institucionales recomendaron lo siguiente:

1. Mecanismos de intercambio horizontal de información entre entidades públicas.

SAEM

2. Generar un banco de datos de información sobre corrupción.
3. Promover mecanismos de participación ciudadana.
4. Fortalecer capacidades técnicas y operativas de los Órganos Internos de Control.
5. Vinculación entre la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Sistema Estatal Anticorrupción.
6. Generar una implementación efectiva de mejora regulatoria.
7. Implementación y aplicación de los Códigos de Ética.
8. Implementación de un programa de capacitaciones sobre valores
9. Generar iniciativas de transparencia proactiva.
10. Proponer cátedras sobre el tema anticorrupción en las instituciones educativas.
11. Generar estrategias de gobierno abierto para el combate a la corrupción.
12. Simplificación de trámites administrativos mediante iniciativas de gobierno electrónico.
13. Mejorar portales sobre contrataciones públicas.
14. Monitoreo de licitaciones y compras públicas.
15. Materiales de orientación en trámites y servicios.
16. Crear un padrón estatal de beneficiarios de programas sociales.
17. Creación de un observatorio para contrataciones gubernamentales.
18. Publicar y crear un catálogo de compras y adquisiciones.

240

SAEM

19. Estrategia de comunicación para transparentar proactivamente procesos de compra.

20. Capacitación para generar buenas prácticas en la contratación pública.

21. Promover las políticas de transparencia proactiva y rendición de cuentas.

22. Transparentar expedientes técnicos de obra pública.

23. Evaluación de riesgos de corrupción y de programas presupuestados.

24. Iniciativa *Follow the Money* para conocer el destino de los recursos.

25. Eficiencia en la tramitación de los procedimientos judiciales respetando los términos previstos en la legislación.

8.7. Resultados de los Foros de Consulta Ciudadana y Encuentro con Jóvenes 2022

Los foros de consulta ciudadana y encuentro estudiantil se llevaron a cabo los días veintiséis y veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, en las instalaciones de la Universidad La Salle Cuernavaca, programados de las 10:00 a las 14:00 horas, declarándose abierto a las 10:47 horas y fue clausurado a las 13:50 horas del 26 de septiembre de 2022; el segundo inició a las 10:07 horas y concluyó a las 13:50 horas del 28 de septiembre de 2022, con las siguientes participaciones:

- Dentro de la **Mesa 1. Ambiente de negocios**. - "Corrupción, impunidad y transparencia.- Conceptualización de la corrupción.- Definición de acciones prioritarias", participaron de manera presencial el **C. Antonio Sánchez Purón**, Presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la **Lic. María Isabel Rodríguez Gómez**, Coordinadora General Jurídica del Instituto de la Mujer del Estado de Morelos.

241

SAEM





- Dentro de la **Mesa 2.- Fortalecimiento del servicio público**. – "Trámites, bienes y servicios. - Pequeña corrupción", participaron de manera virtual las siguientes personas: **Mtra. Magdalena Verónica Rodríguez Castillo**, Integrante del Comité de Participación Ciudadana Nacional, quien realizó las siguientes recomendaciones:
  - Comités de Participación Ciudadana y Sistemas Estatales Anticorrupción implementar acciones para bajar los índices de corrupción.
  - Recursos para las personas más vulnerables.
  - Capacitación para los servidores públicos.
  - Acciones de contención como Códigos de Ética.



Igualmente, el **Mtro. Jaime Hernández Colorado**, Coordinador ad honorem de la Comunidad PIRC, Red de Investigación Nacional sobre Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción alojada en la Universidad de Guadalajara, quien realizó las siguientes recomendaciones:

- Modificar condiciones administrativas por cuanto, a los trámites en ventanillas, los cuales deben ser claros y sencillos, en donde se establezcan de manera precisa que servidor público es el responsable, cuáles son los requisitos de los trámites, dar a conocer los costos o si es de manera gratuita.

242



Dentro de la **Mesa 3.- Participación ciudadana** – "Sistema anticorrupción a nivel municipal", participaron de manera virtual las siguientes personas: **Mtro. Jaime Hernández Colorado**, Coordinador ad honorem de la Comunidad PIRC, Red de Investigación Nacional sobre Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción alojada en la Universidad de Guadalajara, con el tema "Sistemas Anticorrupción a Nivel Municipal", quien realizó las siguientes recomendaciones:

- Apertura de gobierno.
- Cercanía de las autoridades con la ciudadanía.
- Mejora de la legitimidad de los gobiernos municipales.



Igualmente, el **Lic. Carlos Misael Anguiano Solano**, ex Presidente de la Comisión de Vinculación de la Red Nacional de Comités y Consejos de Participación Ciudadana de los Sistemas Anticorrupción, con el tema "Participación Ciudadana", quien realizó las siguientes recomendaciones:

- Participación de la ciudadanía en la Red de los CPC's, trabajo en redes.
- Abrir espacios de participación ciudadana.
- Coordinación entra la ciudadanía para contrarrestar la corrupción.

243



De manera presencial, la **Lic. en Psicología Claudia Areli Rivera Miranda**, Secretaria Ejecutiva y Encargada de Despacho del Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos., participó con el tema "El acceso a las mujeres a una vida libre de violencia".



- Dentro de la **Mesa 4. Encuentro con jóvenes**. – "Educación para el control de la corrupción. - Conceptualización de la corrupción. - Definición de acciones prioritarias", participaron de manera virtual las siguientes personas: **Mtra. Andrea Ludmila González Polak**, Presidenta de la Comisión de Educación de la Red Nacional de Comités y Consejos de Participación Ciudadana de los Sistemas Anticorrupción, con el tema "Educación para el Control de la corrupción", realizando las siguientes propuestas:
  - Evitar el abstencionismo de los jóvenes en los procesos electorales.
  - Desincentivar la corrupción a través de la educación.

244

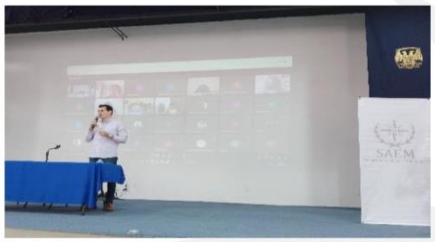


De manera presencial, participaron el **Mtro. Jorge Manuel Manrique Morteo**, Director General del Colegio Jurista, con el tema "Conceptualización de la corrupción. Definición de acciones prioritarias".



El **Lic. Diego Alcaraz Pérez**, Director General del IMPAJOVEN, quien realizó las siguientes propuestas:

- Que los jóvenes se involucren y participen en las políticas públicas, que se evite la apatía.
- Que los jóvenes no crean que la administración pública está viciada.



245

Y la **C. Zaira Hernández Martínez**, representante del Colectivo Morras contra la Violencia Institucional, con el tema "Corrupción y Combate a la violencia de género en los ámbitos educativos".



FOTOS GENERALES DEL EVENTO













246

SAEM

8.8 Árbol de problemas sobre las causas de la corrupción en Morelos y el establecimiento de prioridades

Por lo que, de los resultados obtenidos a través de la aplicación de las encuestas a la ciudadanía, a Contralores Municipales, así como de la realización de los Foros de Consulta Ciudadana y Encuentro con Jóvenes 2022, se procedió al análisis estadístico de los datos obtenidos, y a la estructuración de la información obtenida, con la finalidad de ser incluidos dentro de las prioridades de la PEA.



Gráfica 57.- *Árbol de problemas de Corrupción en el estado de Morelos, causas y efectos.*

247

SAEM

En el anterior árbol de problemas se encuentra esquematizada la información obtenida sobre la percepción de la corrupción en el estado de Morelos, así como sus causas y efectos, las cuales fueron tomadas en cuenta para la estructuración de las 40 prioridades que definen el rumbo estratégico de atención al problema de la corrupción en el Estado de Morelos.

SAEM

9. PRIORIDADES DE POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE MORELOS: MODELO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

249

SAEM

Como resultado del diagnóstico elaborado a través de los diversos instrumentos de captación de información y acorde con la estructura de la Política Nacional Anticorrupción, se efectúa el alineamiento en 4 ejes estratégicos y 10 objetivos específicos, se presenta a continuación un conjunto de 40 prioridades que definen el rumbo estratégico de atención al problema de la corrupción en el Estado de Morelos.

Es importante señalar que, con base en estas prioridades se define una estrategia amplia de acción estatal que no es limitativa de otras potenciales acciones que puedan desarrollar los entes públicos para el control de la corrupción en sus ámbitos de actuación y competencia.

Es necesario precisar que las prioridades aquí propuestas no hacen referencia a proyectos específicos, es decir, no se deben confundir con acciones programáticas o estrategias que contienen elementos concretos delimitados. La PEA establece posturas amplias para que, a través de un proceso de implementación progresivo liderado por los integrantes del Comité Coordinador, se aterricen acciones, proyectos, compromisos y metas específicas que atiendan la realidad estatal, reflejándose en su programa anual de trabajo.

En cada caso, se proponen de manera enunciativa un conjunto de integrantes del Comité Coordinador como líderes de la implementación para cada prioridad, así como una clasificación de plazos para su ejecución. Los plazos de potencial ejecución propuestos son:

- Corto plazo: hasta tres años.
- Mediano plazo: hasta seis años.
- Largo plazo: más de seis años.

SAEM

9.1. Eje 01: Combatir la Corrupción y la Impunidad

Tabla 72. *Eje 01 Combatir la Corrupción y la Impunidad*

El presente eje incluye los temas de prevención, detección, denuncia, substanciación investigación y sanción de faltas administrativas; y procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción.
Objetivo general. Combatir la corrupción e impunidad mediante la generación, adecuación y fortalecimiento de los procesos de denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción; promoviendo mecanismos de coordinación y transparencia proactiva.
Objetivo específico 1. Promover los mecanismos de coordinación de las autoridades competentes para la mejora de los procesos de prevención, denuncia, detección investigación, substanciación y sanción de faltas administrativa y hechos de corrupción.
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: ESAF y TJA Esta prioridad se refuerza con la intervención de Zaira Hernández Martínez, representante del Colectivo Morras contra la Violencia Institucional, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 28 de septiembre de 2022, proponiendo lo siguiente: - Sancionar la violencia institucional y el acto de corrupción. De igual manera, con las manifestaciones vertidas por la ciudadana Arleth Ruíz Guzmán, quien envió su participación vía internet, contribuyendo con las siguientes propuestas: - Sancionar el delito de corrupción. - Erradicar el peso de la ley a los corruptos. - Castigar a los culpables del mal uso de nuestra ley. - Sancionar los hechos o acciones que estén implicados en actos de corrupción. - Sancionar toda clase de corrupción que afecte los intereses públicos y políticos del Estado. - Sancionar si fuera el caso, de quien esté siendo participe en actividades corruptivas. - Destituir del cargo al personal que este incumpliendo con alguna norma de los servicios públicos a los cuales tenemos acceso. - Señalar a los culpables que están participando en la corrupción de la administración pública del municipio. - Castigar a quien este infringiendo la administración del municipio o haga mal uso de los datos estadísticos del municipio. - Sancionar a quien incumpla con la cuestión legal del funcionamiento de la administración del municipio. - Castigar a los culpables que participaron en el incumplimiento de la ley dentro de nuestro municipio. Igualmente, con las manifestaciones vertidas por la ciudadana Geraldine Patricio Contreras, quien envió su participación vía internet, contribuyendo con la siguiente propuesta:

SAEM

- Sancionar a los servidores públicos si comenten corrupción. Destituir de cargos a personas que sean servidores públicos y que en a su vez cometan actos corruptivos.

Prioridad 2.
Establecer las bases para la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de faltas administrativas y/o hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia administrativa, fiscal y de inteligencia financiera.
Líderes de implementación: ESAF, SC y FECC
Esta prioridad se refuerza con la intervención del Mtro. Jorge Manuel Manrique Morteo, Director General del Colegio Jurista, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 28 de septiembre de 2022, manifestando lo siguiente:

- Implementar investigaciones eficientes, completas y publicas de las situaciones de corrupción de cada entidad de interés público.

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 del Sistema Local de información y su incorporación a la Plataforma Digital Nacional.
Líderes de implementación: ESAF, SC y FECC

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.
Líderes de implementación: IMIPE, ESAF, TJA, FECC, TSJEM y CPC
Esta prioridad se refuerza con las manifestaciones del ciudadano Vicente Ramírez Arredondo, quien envió su participación vía internet, a consecuencia de la convocatoria a los Foros Ciudadanos realizados los 26 y 28 de septiembre de 2022, manifestando lo siguiente:

- **1. En cuanto a la definición de lo que es corrupción.**
  Elaborar una taxonomía que distinga las distintas formas de corrupción, las cuales a su vez den pie para definir las medidas adecuadas de prevención, y las medidas adecuadas de castigo.
- **2. En cuanto a la función pública**
  Hacer públicas la distinción, entre funciones/responsabilidades administrativas, y funciones/responsabilidades de gobierno.

Largo Plazo

Prioridad 5.
Impulsar la mejora y homologación a nivel estatal 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: ESAF, TSJEM, FECC, SC, TJA y CM
Esta prioridad se refuerza con las manifestaciones del Mtro. Jorge Manuel Manrique Morteo, Director General del Colegio Jurista, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 28 de septiembre de 2022, y propuso lo siguiente:

- Mecanismo que genere sistema de denuncias locales fácil y accesible para que los morelenses tengan la posibilidad de hacer notar un acto de corrupción y denunciarlo de manera inmediata.

SAEM

- Fortalecer mecanismos de reclamo y acceso a la justicia, acciones efectivas, desincentivar la corrupción de menor y mayor escala.

De igual manera, con las manifestaciones vertidas por la ciudadana Alicia Juárez Benítez, quien envió su participación vía internet, contribuyendo con la siguiente propuesta:

- Coordinación con el ÓRGANO INTERNO DE CONTROL de cada dependencia, la Secretaría de la Función Pública y el sistema anticorrupción para dar seguimiento a las denuncias por corrupción.
- Invitar a la ciudadanía a reportar quejas y sugerencias, a través de alguna unidad con la autoridad suficiente para dar seguimiento ante las dependencias encargadas de dar permisos a las bases de rutas, así como a las autoridades que otorgan licencias. Debemos hacerlos partícipes en las condiciones verdaderamente reales... Estás autoridades no usan el transporte público, así que desconocen o hacen caso omiso x falta de involucramiento real.
- Todas las dependencias son y existen para dar servicio público.... Debe haber módulos ubicados en c/u para la recepción de quejas y sugerencias de la ciudadanía... Con personal externo, tal vez del sistema anticorrupción para que den debido seguimiento.
- Poner en cada Estado de la República Mexicana un coordinador para que vigile todas las dependencias, tanto federales, estatales y municipales, encargado de escuchar a la ciudadanía... Y por supuesto darlo a conocer por TV, radio, periódicos, redes sociales.

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, homologados al ámbito nacional asegurando la inclusión del enfoque de derechos humanos y género.
Líderes de implementación: ESAF y FECC
Esta prioridad se refuerza con las manifestaciones del Mtro. Jorge Manuel Manrique Morteo, Director General del Colegio Jurista, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 28 de septiembre de 2022, y propuso lo siguiente:

- Certeza de que al realizar una denuncia se mantendrá la información en sigilo y bajo resguardo a efecto de no ser castigados o sancionados.
- Colocar en el centro a las víctimas directas e indirectas de la corrupción.
- Mecanismos de protección de testigos, víctimas y familiares, defensores, periodistas y expertos que generen cultura de la denuncia ciudadana.
- Mecanismos de protección a las defensoras que tiene esa finalidad de protección.
- Garantizar que los testigos de corrupción no estén sujetos a represalias en su vida diaria y no afectar sus derechos labores.
- Adoptar medidas en cada una de las dependencias, escuelas, sector público y privado en las investigaciones de temas de corrupción.

Objetivo específico 2.
Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.

Corto Plazo

Prioridad 7.
Coadyuvar en el establecimiento de una Política de procuración e impartición de justicia alineada a la Nacional en materia de delitos por hechos de corrupción.

253

SAEM

Líderes de implementación: FECC y TSJEM
Esta prioridad se refuerza con la intervención del Mtro. Jorge Manuel Manrique Morteo, Director General del Colegio Jurista, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 28 de septiembre de 2022, manifestando lo siguiente:

- Establecer medidas para cesar actos de corrupción contra mujeres, población lésbico gay, niños y niñas, adolescentes, personas afrodescendientes, pueblos indígenas, y tribales que son sensibles a ser dañados por actos de corrupción.

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: ESAF, TJA, FECC, SC y CPC.
Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones vertidas por la ciudadana Arleth Ruíz Guzmán, quien envió su participación vía internet, a consecuencia de la convocatoria al Foro de Consulta Ciudadana realizado los días 26 y 28 de septiembre de 2022, contribuyendo con la siguiente propuesta:

- Sancionar aquellas conductas delictivas que atenten contra la transferencia de la información.
- Identificar las practicas ciudadanas que estén metidas en el delito de corrupción y sancionarlas.

Mediano Plazo

Prioridad 9.
Fortalecer institucionalmente a la FECC del Estado de Morelos, así como a sus capacidades de investigación en materia de delitos por hechos de corrupción.
Líderes de implementación: FECC y CPC

Prioridad 10.

a) 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: IMIPE, ESAF, TJA, FECC, SC, TSJEM y CPC
b) Implementar mecanismos de justicia abierta 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: ESAF, TJA, FECC, SC, TSJEM
c) Implementar un modelo de gestión de esquemas de co-creación que contribuyan a identificar el riesgo de la corrupción.
   Líderes de implementación: IMIPE, ESAF, TJA, FECC, SC, TSJEM

Esta prioridad se refuerza con la intervención de la Lic. en Psicología Claudia Areli Rivera Miranda, Secretaria Ejecutiva y Encargada de Despacho del Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 28 de septiembre de 2022, manifestando lo siguiente:

- Abatir la impunidad y con ello la corrupción.
- Para el combate a la corrupción involucrar a diversos sectores.

SAEM

Igualmente, se refuerza con las manifestaciones del Mtro. Jorge Manuel Manrique Morteo, Director General del Colegio Jurista, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 28 de septiembre de 2022, y propuso lo siguiente:

- Integrar prácticas de gobierno abierto en el centro de la política de la corrupción.

Entidad Superior de Auditoría Fiscal (ESAF); Tribunal de Justicia Administrativa (TJA); Secretaría de la Contraloría (SC); Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC); Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE); Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos (TSJEM); Comité de Participación Ciudadana (CPC); Secretaría de la Función Pública (SFP); Contralores Municipales del Estado (CME)

9.2. Eje 02: Combatir la Arbitrariedad y el Abuso de Poder

Tabla 73. *Eje 02 Combatir la Arbitrariedad y el Abuso de Poder*

Como parte de este eje se incluyen los temas de profesionalización e integridad en el servicio público, procesos institucionales, y auditoría y fiscalización. **Objetivo general:** 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.
Objetivo específico 3. Fortalecer el servicio público mediante la implementación del servicio profesional de carrera y mecanismos de integridad homologados a la escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, imparcialidad, máxima publicidad, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.
Corto Plazo **Prioridad 11.** Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de actuación bajo conflicto de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos. Líderes de implementación: ESAF, SC y CME Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones realizadas por María Isabel Rodríguez Gómez, en su carácter de Coordinadora General Jurídica del Instituto de la Mujer del Estado de Morelos, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 26 de septiembre de 2022, contribuyendo con la siguiente propuesta: - Buenas Prácticas. **Prioridad 12.** a) Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño con enfoque de derechos humanos y género, de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocada al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública Líderes de implementación: ESAF, SC y CME **Mediano Plazo** b) Implementar modelos digitales para evaluar el desempeño de los servidores públicos estatales y municipales en materia de transparencia. Líder de implementación: IMIPE Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones realizadas por la ciudadana Arleth Ruíz Guzmán, quien envió la siguiente propuesta vía internet, a raíz de la convocatoria realizadas en los Foros Ciudadanos realizados el 26 y 28 de septiembre de 2022:

255

- Modificación de los comportamientos administrativos, cambio del comportamiento público en las administraciones públicas.
- Ejercer con responsabilidad cada cargo público dentro del gobierno, estado o país.

Mediano Plazo

Prioridad 13.

Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, que incluya enfoque en derechos humanos y género, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Municipios.

Líderes de implementación: ESAF, SC y CME

Esta prioridad se refuerza con las manifestaciones del Mtro. Jorge Manuel Manrique Morteo, Director General del Colegio Jurista, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 28 de septiembre de 2022, y propuso lo siguiente:

- Mecanismo para desarrollar la evolución patrimonial de los ciudadanos que aspiran a un cargo público.
- Descargo del patrimonio de los servidores públicos cuando terminan su encargo.

Igualmente, con las propuestas del ciudadano Roberto Salinas Ramírez, Director de Morelos Rinde Cuenta, Centro de Investigación, quien las envió vía internet, manifestando que:

- Dar prioridad, no solo al cumplimiento, sino a la correcta publicación de las declaraciones patrimoniales y que éstas ya se encuentren vinculadas a la Plataforma Digital Nacional. Si no hay funcionarios comprometidos con la transparencia personal, tampoco lo harán con lo público.

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: ESAF, SC y CME.

Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones realizadas por María Isabel Rodríguez Gómez, en su carácter de Coordinadora General Jurídica del Instituto de la Mujer del Estado de Morelos, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 26 de septiembre de 2022, contribuyendo con la siguiente propuesta:

- Evitar acoso y hostigamiento hacia mujeres en los centros de trabajo.
- Revisar la desigualdad de sexo y género, para participar en la toma de decisiones como en la política.

Igualmente, se refuerza con las manifestaciones de Zaira Hernández Martínez, representante del Colectivo Morras contra la Violencia Institucional, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 28 de septiembre de 2022, y propuso lo siguiente:

- Evitar el nepotismo.
- Transparencia en los procesos de contratación de personal en las universidades.

De la misma manera, con las manifestaciones del ciudadano Vicente Ramírez Arredondo, quien envió su participación vía internet, manifestando lo siguiente:

1. En cuanto al perfil de los servidores públicos:

SAEM

- Publicitar los perfiles y especialidades que se requieren para cada cargo público, ya sea de elección, o de nombramiento.
- Normar la necesidad de que los candidatos a puestos de elección popular, así como los que habrán de ser invitados a colaborar, presenten informes de capacidades físicas, mentales y de conocimiento del área en que trabajarán.

2. En cuanto a la duración en el cargo:

- Dejar claros los principales indicadores de eficiencia y eficacia de cada puesto de gobierno, para en el caso de los municipios, tener elementos que sustenten las intenciones de reelección.

3. En cuanto al manejo de recursos financieros:

- Que los partidos políticos que propusieron al candidato/a ganador/a para determinados puestos estén obligados a pagar una fianza, como muestra de confianza en la calidad ética de su candidato.

Objetivo específico 4.
Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, presupuestación y ejercicio del gasto público, seguimiento y evaluación, con un enfoque de gobierno abierto, derechos humanos, género y máxima publicidad y participación de la sociedad en la gestión de riesgos de corrupción y el de la integridad empresarial.

Corto Plazo

Prioridad 15.
Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Estatal Anticorrupción, que incluya un enfoque de derechos humanos y género, junto con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.
Líderes de implementación: CPC

Mediano Plazo

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.
Líderes de implementación: IMIPE, ESAF, SC y CPC.
Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones realizadas por María Isabel Rodríguez Gómez, en su carácter de Coordinadora General Jurídica del Instituto de la Mujer del Estado de Morelos, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 26 de septiembre de 2022, contribuyendo con la siguiente propuesta:

- Revisión de recursos por desvíos.

Igualmente, se recibieron propuestas ciudadanas en el Foro antes mencionado, siendo una de ellas la de Raúl Gómez Cárdenas, con la siguiente manifestación:

- Tema de transparencia, respecto a que las personas que solicitan información pública se identifiquen como personas de acuerdo con el artículo 6 de la Constitución Federal.

Otra de las propuestas ciudadanas fue de Horacio Fabela Pérez, quien manifestó:

- Tema de transparencia, respecto a que se revisen las sanciones para los servidores públicos por la omisión de entrega en la información.

De igual manera, con las manifestaciones vertidas por la ciudadana Alicia Juárez Benítez, quien envió su propuesta vía internet:

257

SAEM

- Vigilar áreas con mayor presupuesto y mayores trámites.

De la misma forma, con las manifestaciones vertidas por la ciudadana Arleth Ruíz Guzmán, quien envió su participación vía internet:

- Legitimar toda la información en transparencia, que al ciudadano le compete dentro de sus derechos y facultades.
- Evaluar cada uno de los procesos administrativos del municipio y dar un veredicto.
- Evaluar la calidad de los bienes y servicios del municipio.
- Identificar cuando alguien utiliza doble identidad personal que no es la suya.
- Verificar que la información que la persona proporciona sea verídica y no falsa.
- Castigar con el peso de la ley a quien haga mal uso de nuestros datos personales.
- Involucrar a la ciudadanía a que muestre su postura, respecto al cambio de las personas que practican la corrupción.

Igualmente, con las manifestaciones vertidas por la ciudadana Geraldine Patricio Contreras, quien envió su participación vía internet:

- Hacer mesas de trabajo con el fin de que no haya desvío de presupuesto.
- Revisar cuentas bancarias y nóminas.
- Inspecciones dentro de los supuestos gastos públicos (revisión de los proyectos que se realicen.)
- Cada mes/ revisar en que se gasta los presupuestos.

De la misma manera, con las manifestaciones vertidas por el ciudadano Vicente Ramírez Arredondo, quien envió sus propuestas vía internet, manifestando que:

- Son demasiadas las instancias que ya existen por ley encaminadas al correcto manejo de los recursos públicos. Cada uno de los tres poderes y de los tres órdenes de gobierno tienen sus propios organismos y normas para ese efecto. En razón de lo anterior:
  1. Habría que elaborar un mecanismo que alinee y complemente los instrumentos existentes.
  2. Identificar la información que por ley tiene que hacer pública en tiempo y forma cada área de gobierno, de tal suerte, que se simplifique el número de temas y el mecanismo de solicitud de información por parte de los ciudadanos. Dicha información debe ponerse en “la nube”, para obviar la desaparición de archivos, sobre todo, en los cambios de administración.
  3. Identificar y normar el tipo de decisiones que obliguen a los responsables a informar de ello, antes de hacerlas efectivas.
  4. En tratándose de planes de gobierno municipales, las campañas de candidatos deben estructurarse señalando que acciones habrán de continuar, y por qué, cuales no, y qué nuevas acciones se habrán de realizar, si el candidato/a resultara electo/a.

De la misma forma, con las manifestaciones vertidas por el ciudadano Roberto Salinas Ramírez, Director de Morelos Rinde Cuenta, Centro de Investigación, quien envió sus propuestas vía internet, manifestando que:

- Impulsar modificaciones constitucionales para que las designaciones de los cargos de quienes integran las instituciones del Comité Coordinador del SEAM sean transparentes y profesionales.
- Impulsar reformas que den autonomía y presupuesto suficiente a la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, ya que es la peor auditoría de los estados con el presupuesto per cápita más bajo.

Prioridad 17.

258

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: ESAF y SC. Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones realizadas por la ciudadana Arleth Ruíz Guzmán, quien envió su participación vía internet, a consecuencia del Foro de Consulta Ciudadana realizado los días 26 y 28 de septiembre de 2022, contribuyendo con la siguiente propuesta: - Implementar mecanismos que ayuden a mejorar la administración de los recursos públicos del municipio.
Largo Plazo
Prioridad 18. Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados. Líderes de implementación: IMIPE, ESAF, SC Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones vertidas por la ciudadana Arleth Ruíz Guzmán, quien envió su participación vía internet, a consecuencia de la convocatoria al Foro de Consulta Ciudadana realizado los días 26 y 28 de septiembre de 2022, contribuyendo con la siguiente propuesta: - Mejorar el acceso a la información y verificar cuando los asuntos públicos sean verídicos y cuando sean elementos de corrupción.

Objetivo específico 5 Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional.
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: ESAF y SC
Mediano Plazo
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: ESAF, SC y CPC

Entidad Superior de Auditoría Fiscal (ESAF); Tribunal de Justicia Administrativa (TJA); Secretaría de la Contraloría (SC); Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC); Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE); Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos (TSJEM)); Comité de Participación Ciudadana (CPC); Secretaría de la Función Pública (SFP); Contralores Municipales del Estado (CME)

SAEM

9.3. Eje 03: Promover la Mejora de la Gestión Pública y de los Puntos de Contacto Gobierno-Sociedad

Tabla 74. *Eje 03 Promover la Mejora de la Gestión Pública y de los Puntos de Contacto Gobierno-Sociedad*

Como parte de este eje se incluyen los temas de mejora de la gestión pública, trámites, servicios, programas públicos y puntos de contacto gobierno-sociedad.
Objetivo general: Fortalecer los puntos de contacto, espacios de interacción y esquemas de relación entre los entes públicos y distintos sectores de la sociedad, a fin de contener sus riesgos de corrupción.
Objetivo específico 6 Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.
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: ESAF, SC y CPC Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones vertidas por la ciudadana Alicia Juárez Benítez, quien envió su participación vía internet, a consecuencia de la convocatoria al Foro de Consulta Ciudadana realizado los días 26 y 28 de septiembre de 2022, contribuyendo con la siguiente propuesta: - En cuanto al servicio público de transporte en Morelos está nefasto, y la ciudadanía por la necesidad de uso, ha callado. Las unidades son horribles, malos conductores y muy muy caro. Se han beneficiado sólo los dueños de las rutas. Deben realizar inspecciones regulares para vigilar las unidades y el trato de los conductores a los pasajeros, además de hacer exámenes en de conducción. - Suspender rutas en mal estado, conductores pésimos al manejar hasta que verdaderamente regulen la unidad y su conducta. Igualmente, con las manifestaciones vertidas por la ciudadana Arleth Ruíz Guzmán, quien envió su participación vía internet, contribuyendo con las siguientes propuestas: - Proporcionar como tal, toda la información de los requisitos que se necesitan para hacer los trámites. - Evitar pedir con tiempo de anticipación una solicitud de dinero, cuando aún no se tenga completa la información sobre el proceso o registro de un trámite. - Verificar siempre por Internet cuando nuestros tramites no sean legales o que estén en condición de fraude de impuestos. - Frenar el sentido corrupto en los trámites y servicios de identidad personal. - Evitar dar información personal de nuestra persona a todo encargado que se haga pasar con un puesto de trabajo y en verdad no lo tenga, o sea falso. - Castigar al culpable que este participando por pagar en el delito de corrupción.
Mediano Plazo **Prioridad 22.**

260

SAEM

Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.
Líderes de implementación: ESAF, SC y CPC
Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones realizadas por el Mtro. Jorge Manuel Manrique Morteo, Director General del Colegio Jurista, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 28 de septiembre de 2022, contribuyendo con las siguientes propuestas:

- Tomar en consideración a la Persona y su dignidad humana en la formulación del gasto.
- Cumplir con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos.

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, para la mejora regulatoria.
Líderes de implementación: ESAF, SC y CPC.
Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones realizadas por Antonio Sánchez Purón, en su carácter de Presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) del Estado de Morelos, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 26 de septiembre de 2022, contribuyendo con las siguientes propuestas:

- Sujetar los trámites a Mejora Regulatoria para establecer montos de los trámites, los tiempos en que el funcionario público debe dar trámite a la iniciativa y conocer en donde se debe pagar.
- Gobierno digital para trámites en línea para mecanismo de pago en línea de los servicios públicos.
- Métodos tecnológicos para aplicación y cobro de infracciones de tránsito.
- Simplificar los trámites y servicios.

Igualmente, se recibieron propuestas ciudadanas en el Foro antes mencionado, siendo una de ellas la de Edgar López Betanzos, con la siguiente manifestación:

- Revisión en atención y tiempos de los trámites para resolverlos tanto municipales como estatales

Otra de ellas fue la de Martha Piña Roa, con la siguiente recomendación:

- Se revise el tema de los permisos de funcionamiento de los negocios, ya que derivado de la pandemia muchos fueron clausurados por falta de medidas derivadas de la pandemia y muchos otros abiertos sin cumplir con dichas normas.
- Menciona que se pagan impuestos, pero no se brindan los servicios adecuados.

Otra de ellas fue la de Ivette Rojas, en el sentido de:

- Solicita alumbrado público y seguridad.

Otra de ellas fue la de Vanessa Rojas Piña, manifestado que:

- Solicita limpieza en las calles, banquetas con espacios para personas en sillas de rueda.

De la misma forma, con las manifestaciones vertidas por la ciudadana Arleth Ruíz Guzmán, quien envió su participación vía internet, contribuyendo con las siguientes propuestas:

- Analizar la evaluación de las políticas públicas.
- Evaluar las políticas públicas dentro y fuera del contexto urbanizado o municipal.
- Mejorar la atención a nuestros tramites públicos.
- Evaluar la transferencia en el acceso a los servicios que tenemos como ciudadanos.

SAEM

- Mejorar la calidad de la transparencia en los tramites públicos.
- Establecimiento de reglas por parte del estado, para el funcionamiento de sus facultades públicas.
- Verificar bien a quien otorgamos nuestra confianza, al realizar nuestros tramites o servicios personales.
- Mejorar el nivel de gobernanza de nuestro municipio.
- Mejorar el sistema de gobierno con el que cuenta el municipio.
- Mejorar los mecanismos de atención que se les da, a cada ciudadano que radica dentro del municipio.

De la misma manera, con la propuesta del C. Arlaee Arellano Amilpa, quien envió su participación vía internet, manifestando que:

- Reglamentación de trámites administrativos para evitar la corrupción.

Largo Plazo

Prioridad 24.
Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información pública existente.
Líderes de implementación: ESAF, SC, IMIPE y CPC

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

Corto Plazo

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: ESAF, SC y CPC
Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones vertidas por la ciudadana Alicia Juárez Benítez, quien envió su participación vía internet, a consecuencia de la realización del Foro de Consulta Ciudadana realizado los días 26 y 28 de septiembre de 2022, contribuyendo con la siguiente propuesta:

- La corrupción existe entre las dependencias de gobierno y empresarios, en la realización de licitaciones. Aunque existe las legislaciones correspondientes, hay favoritismo cuando proporcionan información adicional a sus "favoritos"; aquí hablamos de cantidades considerables por cada compra, sin embargo, también existe la corrupción en la realización de trámites en ventanilla, aquí participa la ciudadanía por agilizar el trámite o irregularidad de documentos personales. Para disminuir la corrupción debería existir el ciudadano o empleados vigilantes anónimos para reportar estas inconsistencias, el sistema anticorrupción posterior debe investigar profundamente, haciendo la observación minuciosa en la forma o nivel de vida de los servidores públicos involucrados. Hay que considerar que cuando hacen su declaración patrimonial ponen a otros familiares en los inmuebles que han adquirido. Vigilar las áreas con mayor afluencia de trámites y dónde hay más presupuesto.

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: ESAF, SC y CPC
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: ESAF, SC y CPC **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. Líderes de implementación: IMIPE, ESAF, SC y CPC Esta prioridad se refuerza con las propuestas ciudadanas recibidas en el Foro Ciudadano realizado el día 28 de septiembre de 2022, siendo una de ellas la de Rafael Ortiz, con la siguiente manifestación: - Se garantice el derecho humano a la información en el municipio y mejorar la comunicación social en las convocatorias. Igualmente, con las manifestaciones vertidas por la ciudadana Arleth Ruíz Guzmán, quien envió su participación vía internet, contribuyendo con la siguiente propuesta: - Identificar cuando haya mal manejo en la rendición de cuentas del municipio.
Largo Plazo **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. Líderes de implementación: IMIPE, ESAF, SC y CPC **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: ESAF, SC y CPC

Entidad Superior de Auditoría Fiscal (ESAF); Tribunal de Justicia Administrativa (TJA); Secretaría de la Contraloría (SC); Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC); Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE); Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos (TSJEM)); Comité de Participación Ciudadana (CPC); Secretaría de la Función Pública (SFP); Contralores Municipales del Estado (CME)

9.4. Eje 04 Involucrar a la Sociedad y el Sector Privado

Tabla 75. *Eje 04 Involucrar a la Sociedad y el Sector Privado*

Como parte de este eje se incluyen los temas de participación ciudadana, integridad y corresponsabilidad empresarial, y educación y comunicación para el control de la corrupción.
Objetivo general: Incentivar el involucramiento de diversos sectores de la sociedad en el control de la corrupción mediante el fortalecimiento e institucionalización de mecanismos de

SAEM

participación, vigilancia y autorregulación social, bajo un enfoque incluyente y con perspectiva de género.

Objetivo específico 8
Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.

Corto Plazo

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: ESAF, SC, IMIPE y CPC.
Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones realizadas por María Isabel Rodríguez Gómez, en su carácter de Coordinadora General Jurídica del Instituto de la Mujer del Estado de Morelos, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 26 de septiembre de 2022, contribuyendo con la siguiente propuesta:

- Tomar en cuenta a las mujeres en los foros de consulta anticorrupción.

Igualmente, se refuerza con la intervención de la Lic. en Psicología Claudia Areli Rivera Miranda, Secretaria Ejecutiva y Encargada de Despacho del Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 28 de septiembre de 2022, manifestando lo siguiente:

- Se tengan las condiciones necesarias para atender la violencia de género en el servicio público.
- Se apliquen los derechos humanos de las mujeres en todos los ámbitos.
- Acciones de gobierno enfocadas con perspectiva de género.

De la misma forma, se refuerza con las manifestaciones del Mtro. Jorge Manuel Manrique Morteo, Director General del Colegio Jurista, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 28 de septiembre de 2022, y propuso lo siguiente:

- Lenguaje incluyente y no sexista.

De la misma manera, se refuerza con las manifestaciones de Zaira Hernández Martínez, representante del Colectivo Morras contra la Violencia Institucional, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 28 de septiembre de 2022, proponiendo lo siguiente:

- Políticas públicas que funcionen para abatir la violencia de género en la universidad.
- Transparencia en recursos económicos para las universidades, conocer que cantidad se destina a las campañas de prevención para abatir la violencia de genero.
- Transparencia en los procesos de violencia de género institucional.
- Abatir violencia institucional.

Igualmente, con las manifestaciones vertidas por la ciudadana Arleth Ruíz Guzmán, quien envió su participación vía internet, contribuyendo con las siguientes propuestas:

- Motivar a la ciudadanía a ser el verdadero cambio, de un sistema corruptivo.
- Como jóvenes nos involucremos en asuntos públicos ciudadanos.
- Efectuar la innovación de suma importancia, en el aspecto de propuestas y estrategias ciudadanas.
- Transformar nuestra juventud y trabajar por los asuntos del gobierno, o la política.

SAEM

Asimismo, con las manifestaciones vertidas por el ciudadano Carlos Quintero, periodista especializado en la fuente judicial, quien envió su participación vía internet, proponiendo que:

- Alianza entre periodistas y las policías en el combate contra la corrupción. Cooperación y colaboración entre los medios de comunicación, las organizaciones y los ciudadanos sobre la base de la confianza mutua para combatir la corrupción, a través de reuniones periódicas, en una ronda informal de conversaciones, en debates, a través de conversaciones antes de un evento planificado.
- La policía y los periodistas tienen la misma tarea, es decir, investigar, la policía para prevenir un peligro o investigar un delito, apoyar al ministerio público, los periodistas para obtener información.
- Por ejemplo, en las escenas de crímenes, se puede nombrar a una persona encargada de atender a la prensa en el lugar y dar información confiable y veraz, que no vulnere los derechos de las personas víctimas o implicadas en el hecho.
- En otros eventos, la policía puede trabajar para crear un área de prensa segura.

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.
Líderes de implementación: ESAF, SC, IMIPE y CPC
Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones realizadas por el Mtro. Jorge Manuel Manrique Morteo, Director General del Colegio Jurista, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 28 de septiembre de 2022, contribuyendo con la siguiente propuesta:

- Garantizar el involucramiento de la ciudadanía, del sector privado y académico en la política anticorrupción.

Mediano Plazo

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.
Líderes de implementación: ESAF, SC y CPC.
Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones realizadas por la ciudadana Arleth Ruíz Guzmán, quien envió su participación vía internet, a consecuencia del Foro de Consulta Ciudadana realizado los días 26 y 28 de septiembre de 2022, contribuyendo con la siguiente propuesta:

- Involucrar la participación de los ciudadanos en áreas del quehacer social del municipio.

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: ESAF, SC y CPC

Objetivo específico 9
Promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.

Corto Plazo

Prioridad 35.

265

SAEM

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: CPC

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: ESAF, SC y CPC

Objetivo específico 10
Fomentar la socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.

Corto Plazo

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.
Líderes de implementación: ESAF, SC y CPC

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: ESAF, SC, CPC e IMIPE

Largo Plazo

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.
Líderes de implementación: ESAF, SC, CPC, FECC, TSJEM, IMIPE, TJA Y CME
Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones realizadas por la ciudadana Arleth Ruíz Guzmán, quien envió su participación vía internet, a consecuencia del Foro de Consulta Ciudadana realizado los días 26 y 28 de septiembre de 2022, contribuyendo con la siguiente propuesta:

- Darnos a la tarea de generar conferencias o platicas que vallan relacionadas a prevenir la corrupción o cualquier tipo de delito.

Prioridad 40.
Colaborar con el Sistema Educativo Estatal en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.
Líderes de implementación: ESAF, SC y CPC
Esta Prioridad se refuerza con las manifestaciones realizadas por María Isabel Rodríguez Gómez, en su carácter de Coordinadora General Jurídica del Instituto de la Mujer del Estado de Morelos, quien participó en el Foro de Consulta Ciudadana realizado el 26 de septiembre de 2022, contribuyendo con la siguiente propuesta:

- Transversalizar la perspectiva de género, en el tema de la educación.

266

SAEM

De la misma manera, se refuerza con las manifestaciones del ciudadano Vicente Ramírez Arredondo, quien envió su participación vía internet, manifestando lo siguiente:

- La creación de un código de ética de quienes quieren acceder a cargos públicos, o bien, de ciudadanos que exigen y reclaman a los servidores públicos el cumplimiento de un derecho o de una obligación. Dicho código debe tener indicadores verificables.
  A manera de ejemplo:
  - No buscar, y menos aceptar, cargos públicos para lo que no se está preparado.
  - No exigir derechos, sin antes cumplir las obligaciones relacionadas con ese derecho.
  - Informarse debidamente de lo que sucede en la comunidad y en el país.
  - Decidir a vivir en una condición de aprendizaje continuo.
  - No renunciar a la búsqueda de un trabajo digno y gratificante.
  - No destruir bienes de infraestructura pública, como forma de protesta o exigencia de un derecho.

Igualmente, con las manifestaciones vertidas por la ciudadana Arleth Ruíz Guzmán, quien envió su participación vía internet, contribuyendo con las siguientes propuestas:

- Mejorar el nivel de educación con el que cada ciudadano cuenta.
- Distinguir la falta de educación y moral entre cada ciudadano
- Evaluar a la familia, para saber si hay índice de conductas delictivas o corruptivas.
- Reforzar todos los valores en el núcleo familiar, para que los hijos no se conduzcan del lado de la corrupción.
- Evitar que los propios padres sean permisivos, o solapadores de conductas inadecuadas de sus hijos dentro de la sociedad.
- Mejorar el grado de relación comunicativa, con el que nos desenvolvemos hacia las demás personas.
- No tolerar conductas inapropiadas o inadecuadas al contexto de nuestra relación dentro de la sociedad.
- Sancionar a jóvenes que se estén conduciendo por el lado de la delincuencia o sean partícipes del propio delito de corrupción.

Entidad Superior de Auditoría Fiscal (ESAF); Tribunal de Justicia Administrativa (TJA); Secretaría de la Contraloría (SC); Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC); Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE); Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos (TSJEM)); Comité de Participación Ciudadana (CPC); Secretaría de la Función Pública (SFP); Contralores Municipales del Estado (CME)

9.5. Clasificación de prioridades.

La clasificación de prioridades por eje estratégico, objetivos específicos y periodo propuesto de ejecución se sintetiza en la siguiente tabla.

Tabla 76. *Clasificación de prioridades.*

Ejes	Objetivos específicos	Plazo			Total
		Corto	Mediano	Largo	
1.Combatir la corrupción y la impunidad	1.Promover los mecanismos de coordinación de las autoridades competentes para la mejora de los	2	2	2	6

267

SAEM

	procesos de prevención, denuncia, detección investigación, substanciación y sanción de faltas administrativa y hechos de corrupción. 2. Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.	2	2	-	4
2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder	3. Fortalecer el servicio público mediante servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad a escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad. 4. Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, presupuestación y ejercicio el gasto con un enfoque de máxima publicidad y participación de la sociedad en la gestión de riesgos y el fomento de la integridad empresarial. 5. Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional.	2 1 1	1 2 1	1 1 -	4 4 2
3.Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno sociedad	6 Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos. 7. Impulsar la adopción y homologación de reglas en materia de contrataciones públicas, asociaciones público-privadas y cabildeo, que garanticen interacciones íntegras e imparciales entre gobierno y sector privado.	1 2	2 2	1 2	4 6
4. Involucrar a la sociedad y el sector privado	8. Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno. 9. Promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.	2 2	2 -	- -	4 2

	10. Fomentar la socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.	1	1	2	4
Total		16	15	9	40

SAEM

10. PROPUESTA DE MODELO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

270

SAEM

Los cuatro ejes estratégicos se encuentran estrechamente interrelacionados bajo una lógica de integralidad, orientando su acción a las causas y efectos detectados a través de las diversas técnicas desarrolladas como diagnóstico. Las prioridades de los programas y acciones deberán incidir en los procesos de prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción, así como de fiscalización, transparencia y control de recursos públicos.

En este sentido, y a fin de lograr una articulación eficaz entre cada uno de los ejes estratégicos, se establecen cuatro principios transversales básicos que son:

Coordinación institucional: Es necesario proponer prioridades que permitan articular armónicamente las distintas competencias y responsabilidad de las organizaciones públicas y diversas instancias del estado de Morelos, por lo que las propuestas deben fomentar, la colaboración, el intercambio de información y la conexión de procesos ya existentes que posibiliten un trabajo ágil y eficaz en distintos frentes, en las tareas de prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.

Dicha coordinación deberá procurarse entre los órganos fiscalizadores que han de investigar y denunciar los actos de corrupción y las entidades a las que corresponderá juzgar los delitos por corrupción y faltas administrativas graves de los servidores públicos. En este sentido, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y el Tribunal de Justicia Administrativa, estrenarán atribuciones constitucionales en el combate a la corrupción y afrontarán retos importantes para procurar una interacción armónica, un lenguaje común y una vinculación eficaz.

El objetivo es vencer, mediante una sólida coordinación, las estructuras rígidas, centralizadas y cerradas que muchas veces predominan y generan impunidad ante un diálogo nulo y puntos de vista divergentes entre quienes investigan, denuncian y juzgan los delitos y faltas administrativas.

Frente a ese panorama, nos parece importante generar espacios de encuentro en donde las instituciones que conforman el Comité Coordinador del SEA puedan

encontrar puntos en común a favor de las labores conjuntas. A partir de ahí se podrá construir un diseño normativo e institucional homogéneo y funcional en pro de dichas actividades, en donde las instituciones públicas encargadas de detectar, prevenir y sancionar los actos de corrupción sienten las premisas básicas de su interacción y construyan parámetros y criterios homogéneos que coadyuven a la satisfacción de las metas comunes.

Respecto a esta Coordinación Institucional, es importante mencionar que el alcance de esta Política Estatal Anticorrupción llega hasta el ámbito de los gobiernos municipales, lo que se realiza a través de los contralores municipales, presentes en el Comité Coordinador a través de la representante común por ellos designada a principio de cada año, con lo que se asegura la coordinación y ejecución intergubernamental, en la implementación del programa respectivo.

Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico: Considerando la cuantía, la estandarización, la divulgación y el uso de información y evidencia a través de herramientas adecuadas, puede resultar clave en la toma de decisiones de política pública, así como en la prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.

La revolución digital no es sólo una revolución de la economía, sino también del Estado. Bien administrados, tecnologías como los datos masivos, la inteligencia artificial o los algoritmos tienen un enorme potencial para prevenir la corrupción y mejorar la eficiencia de las administraciones públicas. La automatización de procesos, la digitalización de servicios, la optimización de sistemas de gestión pública y de rendición de cuentas puede contribuir a minimizar las oportunidades de malversar fondos en la provisión de beneficios sociales, licitaciones públicas o inversiones en infraestructura.

Varios países están impulsando reformas agresivas para digitalizar sus gobiernos, abrir sus datos y mejorar así la eficiencia y transparencia de sus administraciones públicas, caracterizadas por regulaciones complejas y trámites engorrosos que permiten abusos y sobornos.

SAEM

Más allá de optimizar procesos y prevenir la corrupción, la transformación digital del Estado tiene el potencial de cerrar las brechas que históricamente han separado a gobernantes y ciudadanos, incluso en democracias maduras, y de mejorar la gestión pública y garantizar transparencia.

Las medidas técnicas y las iniciativas políticas son imprescindibles para contribuir a restaurar la confianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes, y también para reducir los casos de corrupción.

Transparencia, Rendición de Cuentas, Gobierno Abierto y Participación Social: La relación de estos elementos supone la generación de información socialmente útil desde lo gubernamental, de manera tal que se reduzcan asimetrías de información y riesgos de corrupción al mismo tiempo de que brinde insumos suficientes para la articulación de procesos.

El gobierno abierto busca encontrar ese lugar donde los ciudadanos exigen que se muestren los asuntos públicos y que los temas de gobierno sean transparentes para el conocimiento público y la participación ciudadana.

El gobierno abierto permite al ciudadano acceder a la información pública, las estrategias de transparencia y rendición de cuentas desde las organizaciones públicas estatales y la ampliación de mecanismos para la participación ciudadana son en sí mismos una garantía para que disminuyan las manifestaciones de corrupción en el sector público.

Derechos Humanos: De acuerdo con diversas fuentes de información, se puede constatar que existe una relación directa entre los altos índices de corrupción y la violación de los derechos humanos. Esta vinculación puede ocurrir de distintas formas, de acuerdo con las características del hecho de corrupción consumado.

Ante el reconocimiento e importancia del presente tema y, en el marco de esta propuesta de política, se busca asumir un enfoque proactivo de derechos humanos que propicie el desarrollo de esquemas de protección, promoción y garantía de los mismos. Asimismo, se proponen esquemas de colaboración con las instancias

responsables, en especial, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y con organizaciones especializadas en el tema, que permitan dotar de un enfoque sustantivo de derechos a las acciones implementadas en el marco de esta propuesta.

Las bases de operación deberán ser elaboradas a través del Comité Coordinador, el cual identificará cuáles son los proyectos que podrán generarse a partir de cada acción, donde existe un responsable específico. La ruta de implementación que se propone es la siguiente:

La SESEA deberá conformar un programa de acciones para el monitoreo de la implementación, seguimiento y evaluación de la PEA.

El contenido de la Política Estatal Anticorrupción habrá que trabajarse en el desarrollo de programas específicos, su ejecución e implementación será gradual y progresiva. Por gradualidad se entiende 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. Por su parte, 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 contexto, para el proceso de implementación se identificaron vínculos concretos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador del SEA para cada una de las prioridades de política pública, esto con el objetivo de que se articulen mesas técnicas de implementación que propicien, por una parte, la definición de acciones y proyectos asociados con cada una de las prioridades y, por otra, se propongan pautas para la definición de compromisos, metas e indicadores.

A continuación, se presenta la tabla de frecuencia de vínculos de coordinación, que deberán establecerse entre instituciones integrantes del Comité Coordinador del SEA para la implementación de las prioridades.

SAEM

Tabla 77. *Vínculos de coordinación para la implementación de las prioridades de política pública*

	ESAF	TJA	SC	FECC	IMIPE	TSJEM	CPC	CME
ESAF		8	33	10	12	7	24	5
TJA			6	7	4	5	4	1
SC				7	11	4	22	3
FECC					4	6	5	1
IMIPE					1	4	10	1
TSJEM							3	1
CPC							1	1
CME								

Entidad Superior de Auditoría Fiscal (ESAF); Tribunal de Justicia Administrativa (TJA); Secretaría de la Contraloría (SC); Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC); Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE); Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos (TSJEM)); Comité de Participación Ciudadana (CPC); Secretaría de la Función Pública (SFP); Contralores Municipales del Estado (CME)

A partir de los presentes vínculos de coordinación deberán de desarrollarse al menos un programa de implementación que contemple los ejes, objetivos y prioridades establecidos en esta PEA, a fin de establecer estrategias, líneas de acción e indicadores estratégicos. La desagregación se realizará a partir de las prioridades de política pública, las cuales permiten identificar el impacto esperado para cada una de las temáticas en función de los diagnósticos y la evidencia de cada eje. Asimismo, se deberán definir los responsables del cumplimiento y establecer productos claros que al completarse genere evidencia, para ello, el proceso correspondiente operará bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas, asegurando con ello la generación y aprovechamiento de información para alcanzar más y mejores resultados en el combate a la corrupción, mediante la publicación de los resultados que se vayan generando atendiendo las políticas dictadas por el Sistema Nacional Anticorrupción, mediante el Programa de Implementación que de él emanen.

Cabe hacer mención que las leyes locales de los Sistemas Estatales Anticorrupción definen un mandato claro a las Secretarías Técnicas, los Comités de Participación Ciudadana y las Comisiones Ejecutivas con respecto al diseño de propuestas de política pública en la materia, mismas que deberán someterse a consideración de su respectivo Comité Coordinador.

SAEM

De acuerdo con lo establecido en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos (LSAEM), es responsabilidad de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción:

I. Las políticas a nivel estatal en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos;

II. La metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción, así como a las políticas a nivel estatal a que se refiere la fracción anterior;

III. Los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico respecto de las políticas a que se refiere este artículo;

IV. Los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción en el marco del Sistema Local de Información;

V. El informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de las funciones y de la aplicación de las políticas y programas en la materia;

VI. Las recomendaciones no vinculantes que serán dirigidas a las autoridades que se requieran, en virtud de los resultados advertidos en el informe anual, así como el informe de seguimiento que contenga los resultados sistematizados de la atención dada por las autoridades a dichas recomendaciones, y

VII. Las Bases de coordinación con el Sistema Nacional.[92]

En este sentido, cada ciclo de implementación se podrá revisar y, en su caso, modificar los diagnósticos de la PEA, a partir de los resultados de la evaluación de

[92] Artículo 33 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos.

SAEM

mediano plazo. Aunado a esto, la evaluación debe asumir una postura más amplia, a fin de valorar el fenómeno de la corrupción en su conjunto.

- Contar con los elementos que guarda el nivel de corrupción, los factores que propician su control; así como los principales patrones y tendencias.
- Identificar y priorizar los objetivos, acciones y alcances de los programas de implementación en materia de control de la corrupción.
- Evaluar si las estrategias anticorrupción están teniendo los resultados esperados y en qué medida son susceptibles de ajustes progresivos.

A partir de lo anteriormente descrito y con el mandato establecido en la LSAEM, se propone la adopción de un Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción e Integridad (MOSAI). Este modelo consiste en un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores que permita evaluar, como se menciona anteriormente, en un primer momento la evolución del fenómeno de la corrupción y en un segundo momento los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, resultados y procesos obtenidos a partir de la implementación de programas.

Como parte del MOSAI se definirán dimensiones operativas -determinadas por temáticas y niveles de desempeño- que faciliten la búsqueda y el análisis de indicadores.

La identificación, diseño y desarrollo de indicadores para la evaluación de la PEA es el paso siguiente a su aprobación, y se avanzará de forma simultánea con el desarrollo de los programas de implementación. En dicha fase resultará preciso demarcar el conjunto de indicadores que faciliten su seguimiento.

Asimismo, la metodología para la evaluación debe tener una perspectiva de escalabilidad, a fin de que sea posible incorporar progresivamente variables relacionadas con acciones concretas en función de los resultados que arrojen las

SAEM

evaluaciones efectuadas, o a partir de nuevas fuentes de información generadas o identificadas.

Esta funcionalidad también permitirá ajustes en la evaluación relacionados con las adaptaciones que se vayan realizando a los programas de implementación por parte de los actores involucrados en el desarrollo de estos. Es decir, se contemplará la necesidad de ajustar la evaluación a las necesidades operativas en la aplicación de la PEA para que constituya una herramienta con la que se puedan evaluar los cambios en la situación de la corrupción en el Estado.

SAEM

BIBLIOGRAFÍA

Abad Suárez, Alberto. *"El pasillo de cristal: transparentar el cabildeo en México".* UNAM, 2018.

Aguilar F. "*Políticas públicas*" México EAPDF. Siglo XX editores 2012.

Alianza por el Parlamento Abierto. "*Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017".*

Arellano (ed.) *¿Podemos reducir la corrupción en México?* Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2018.

Arellano David y Hernández Jesús. "*Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos, Auditoría Superior de la Federación*", 2016.

Arjona, Ana. *"La corrupción política: una revisión de la literatura".* Madrid, Departamento de Economía de la Universidad Carlos III, Cuadernos de trabajo, 2002.

ASF. *"Informes Generales de Cuentas Públicas 2013, 2014, 2015 y 2016".*

Casar, María Amparo, "México: Anatomía de la Corrupción". CIDE-IMCO.

Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2016-2018.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal.

Comisión Federal de Competencia. *"Miscelánea de obstáculos regulatorios, 2016".*

Comisión Federal de Competencia Económica. "Agenda de competencia en contrataciones públicas".

Comunidad PIRC y Red por la Rendición de Cuentas, "*Libro blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción"*, México, 2019.

Consejo Nacional de Armonización Contable. *"Evaluaciones de la Armonización Contable, 2018".* México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos.

Diario Oficial de la Federación.

Diccionario de la Real Academia Española.

Encuesta Ciudadana sobre Corrupción en el Estado de Morelos 2021 (ECSCEM).

Escobar-Pérez, J. y Cuervo-Martínez, A. *"Validez de contenido y juicio de expertos: una aproximación a su utilización".* México, 2018.

Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.

Fierro, Ana Elena. "Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza". México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

Fundar. Centro de Investigación y Análisis. "Fideicomisos en México: el arte de desaparecer dinero público". México, 2018.

Galli, Carlos María (1996), "La Corrupción Como Pecado Social. En G. Farrel – D. García Delgado – F. Forni; Argentina, "Tiempo de Cambios". Buenos Aires. Ediciones San Pablo.

García, M. "*Fundamentos institucionales del componente ciudadano en la política social en México".* En prensa, México, 2017.

Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020.

Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021.

Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG), 2019.

Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE), 2019.

Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM), 2019.

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

INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario, 2019 (CNGSPSP).

INEGI. Censo Nacional de Gobierno Federal 2017.

INEGI: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2016-2018.

INEGI. Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2017 (CNTAIPPDP).

INEGI. Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos 2019 (ENAIPPD).

INEGI, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2016 (ENCIG).

INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 (ENCIG).

INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2011-2018.

INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 (ENVIPE).

Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Ley de Auditoría y Fiscalización del Estado de Morelos.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Ley Estatal de Documentación y Archivos de Morelos.

Ley de la Fiscalía General de la República.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley General de Comunicación Social.

Ley General Contabilidad Gubernamental.

Ley General de Mejora Regulatoria.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Morelos y sus Municipios.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.

Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos.

Lepore, W. e. I. Aguilar., (2012) "*El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008. Un primer acercamiento empírico*". En David Pasquino. Gianfranco. "Corrupción" en Norberto Bobbio (Coord.) Diccionario de Ciencia Política. México. Siglo XXI editores, 1988.

Meixueiro, G. y. L. C. "*Gobernabilidad y Sociedad Civil*". Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados/LX Legislatura, México, 2007.

México Evalúa. "Descifrando la caja negra del gasto", México Evalúa, 2014.

México Evalúa. Mariana Campos, Alejandro García y Lilian Ruiz. "Arquitectura del Ramo 23". México, 2018.

México Evalúa. "*MeTrop: antídoto vs. la corrupción con base en el estudio de la ASF".*

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). "*Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México"*, 2011.

Peters, B. G. "*Steering, rowing, drifting, or sinking? Changing patterns of governance, Urban Research & Practice",* Volume 4. 2011.

Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024.

Política Nacional Anticorrupción 2020.

Política Nacional Anticorrupción, Programa de Implementación 2022.

Red por la Rendición de Cuentas. "*Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*". México, 2018.

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. "*Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018".*

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. "*Metodología de Cálculo 2018".*

Sanginés Mario y Strazza Luciano. "*Profesionalización de la función pública en los estados de México"*, Banco Interamericano de Desarrollo, México, 2016.

Semanario Judicial de la Federación.

Transparencia Mexicana. "*Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010".*

Transparencia Internacional. *"Índice de percepción de la corrupción 2020"*

Ugalde Luis Carlos. *"La negociación política del presupuesto 1997-2018*". México, 2018.

Velásquez, F. y. E. G. "*La Planeación participativa en Bogotá D.C. análisis y propuestas*". Ed. Fundación corona, Foro Nacional Pro Colombia, 2004.

SAEM
Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos
Secretaría Ejecutiva

Secretaria Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos.
Oficio: SESAEM/ST/274/2023
Asunto:

El suscrito Juan Carlos Huitron Luja, Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos; con fundamento en los artículos 37 fracciones I, II Y III de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos y 16 fracciones XXIV y XXVII del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, como responsable de certificar los acuerdos adoptados por el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos, certifico que, la Política Anticorrupción del Estado de Morelos, constante de 284 fojas útiles, fue aprobada en la Primera Sesión Extraordinaria de fecha diez de marzo de dos mil veintitrés y cuyo acuerdo de aprobación y emisión fue publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad de fecha doce de abril de dos mil veintitrés.----------

SAEM
Sistema Anticorrupcion del Es
Secretaria Ejecutiva

Teléfono: 777 526 2693
Correo Electrónico: saem@saem.gob.mx