

Documento conceptual

(BORRADOR PARA DISCUSIÓN)



***Modelo de Evaluación
y Seguimiento de la
Anticorrupción y la
Integridad***

Anteproyecto

Contenido

Antecedentes.....	3
Seguimiento y evaluación: implicaciones para su instrumentación en el marco del SNA	5
La experiencia internacional del seguimiento y la evaluación en el ámbito anticorrupción: una revisión general	10
El Modelo de evaluación y seguimiento de la anticorrupción y la integridad: pilares	15
Recapitulación	26
Estructura de operación del MESAI: algunos puntos para la discusión.....	28

Antecedentes

La evaluación y el seguimiento son aspectos críticos que permiten analizar los resultados y efectos generados por la acción pública (ya sea a través de políticas o programas); además de que permiten orientar procesos de mejora, ajuste y aprendizaje que fortalezcan los alcances de las intervenciones públicas en favor de la generación de resultados de valor. Así, el desarrollo de indicadores, esquemas de seguimiento y pautas sistemáticas de evaluación se convierten en tareas que contribuyen a la disminución de la opacidad y arbitrariedad gubernamental, al establecer actividades y procesos permanentes y consistentes que informan a la ciudadanía sobre los resultados de la acción estatal. De tal suerte, el seguimiento y la evaluación no solo mejoran la acción pública y los procesos gubernamentales de toma de decisiones, sino que fortalecen también el debate democrático y la rendición de cuentas.

En el ámbito del control de la corrupción en México, la aprobación de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) en enero de 2020 por parte del Comité Coordinador (CC) del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) abrió la puerta para desarrollar e implementar un sistema de medición, seguimiento y evaluación de la acción estatal orientada a combatir y controlar este flagelo, así como de las acciones realizadas por las instituciones que cuentan con algún grado de responsabilidad en la materia; a partir del análisis riguroso de los resultados alcanzados en el marco de esta política y sus instrumentos de implementación, se busca cristalizar los objetivos y aspiraciones establecidas en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA).

El artículo 31 de la LGSNA establece que la Comisión Ejecutiva (CE) de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) será la responsable de generar y presentar ante el CC del SNA la metodología para medir, dar seguimiento y evaluar el fenómeno de la corrupción, así como las acciones implementadas que deriven de la PNA. El artículo 35 de dicha ley dota de facultades al secretario técnico de la SESNA para la elaboración de los anteproyectos de metodologías, indicadores y evaluaciones, mismas que serán sometidas a consideración de la CE. Asimismo, entre las facultades conferidas al secretario técnico de la SESNA en el estatuto orgánico de dicha institución se encuentran:

1. Coordinar la elaboración de los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la CE y, en su caso, sometidas a consideración del CC;
2. Proponer a la CE las evaluaciones que se llevarán a cabo de las políticas integrales a que se refiere la fracción V del artículo 9 de la LGSNA, y una vez aprobadas realizarlas.¹

El mismo estatuto orgánico señalado anteriormente establece que la Unidad de Riesgos y Política Pública (URPP) de la SESNA tiene como parte de sus facultades:

1. Elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales que acuerde la CE, para que previa aprobación de dicho órgano colegiado, sean sometidas a consideración del CC;
2. Diseñar las propuestas de evaluaciones de las políticas integrales que se llevarán a cabo.

Finalmente, de conformidad con el artículo cuarto transitorio del Acuerdo mediante el cual el CC del SNA aprueba la PNA (Acuerdo), se solicita a la SESNA la elaboración del anteproyecto de

¹ El artículo 9 de la LGSNA establece las facultades del CC del SNA, y la fracción V señala el conocer el resultado de las evaluaciones (que se deriven de la implementación de la PNA), con base en la propuesta que someta a consideración la Secretaría Ejecutiva.

metodología de seguimiento y evaluación de la PNA, misma que será sometida a consideración de dicho Comité, una vez aprobada por la CE de la SESNA.²

Dados estos antecedentes, en las siguientes páginas se presenta brevemente el fundamento conceptual sobre el que se desarrollará el anteproyecto de Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad (MESAI) que se define como **el conjunto de elementos metodológicos de medición y análisis que permitan realizar una valoración objetiva, sistemática y periódica de la acción del estado mexicano para combatir y controlar la corrupción, con base en una serie de procesos y procedimientos homologados**. Dada esta definición, se establece que los objetivos generales del MESAI serán:

1. Mejorar la eficacia y la calidad de las acciones emprendidas por las instituciones del estado mexicano que cuenten con alguna responsabilidad en el combate y el control de la corrupción en el país.
2. Incrementar la eficiencia de la forma como se desarrollan los grandes procesos para el combate a la corrupción establecidos en la LGSNA: prevención, detección, sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción; así como el control y fiscalización de los recursos públicos.
3. Valorar la pertinencia, eficacia y calidad de los resultados generados a partir de los dos principales instrumentos que cuenta a su disposición el SNA, a saber, la PNA y la Plataforma Digital Nacional (PDN).
4. Incrementar la eficiencia en el ejercicio del gasto público a escala nacional de las acciones implementadas para combatir y controlar la corrupción.
5. Evaluar los efectos puntuales que tiene la intersección entre instituciones, procesos, instrumentos de política y gasto público en la generación de resultados de valor en el combate y control de la corrupción.

Como puede apreciarse a través de sus objetivos generales, la finalidad del MESAI trasciende al seguimiento de la PNA, y se establece como un modelo que buscará dar cuenta de los resultados que, de forma agregada, se generan en el marco del SNA para combatir la corrupción. Naturalmente, este modelo buscará detonar discusiones técnicas que posibiliten procesos de retroalimentación, mejora y aprendizaje que, primero, fortalezcan las capacidades de las instituciones que participan en el combate de este flagelo y, segundo, facilite el funcionamiento de procesos críticos en la materia y, finalmente, fortalecer los alcances de los instrumentos que el SNA cuenta a su disposición para encarar este problema.

En las siguientes páginas se detallan con mayor claridad algunas premisas e implicaciones conceptuales iniciales, así como la cadena de valor que orientará el desarrollo de este modelo. En documentos posteriores se desarrollarán con mayor detenimiento elementos relacionados con los actores participantes, así como la estructura de gobernanza del mismo modelo para la gestión de la información y de las propias metodologías de seguimiento y evaluación.

² Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la Política Nacional Anticorrupción, Diario Oficial de la Federación, México, 25 de febrero de 2020. Véase: <https://tinyurl.com/AcCCPNA>

Seguimiento y evaluación: implicaciones para su instrumentación en el marco del SNA

Los sistemas de seguimiento y evaluación de la acción gubernamental se constituyen a partir de la aplicación de un conjunto de principios, procesos, procedimientos y prácticas que propician la implementación homogénea de herramientas de medición que permitan apreciar el avance en el logro de resultados, la generación de los efectos deseados en el ambiente social, así como las potenciales áreas de aprendizaje y ajuste en la acción pública. A través de estos sistemas resulta posible recolectar, sistematizar, analizar y socializar un conjunto de datos, indicadores y evidencia que fortalezca los procesos de toma de decisiones, así como la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental.

El seguimiento y la evaluación -aunque relacionadas y complementarias- son prácticas de gestión con lógicas, alcances y utilidades distintas que conviene clarificar con el objeto de poder identificar las distintas implicaciones para su utilización en el marco del SNA. De manera muy sintética, es posible entender el seguimiento como una función continua y sistemática de recopilación de datos y de análisis de indicadores predeterminados que proporcionan información relevante acerca de temas como la eficiencia en la utilización de los recursos, el avance en el logro de determinadas metas o la calidad de ciertas intervenciones.³

En un orden similar de ideas, desde el Banco Mundial se entiende al seguimiento como un proceso continuo de recolección y análisis de información que permite determinar el grado de avance hacia el logro de determinadas metas gubernamentales, de tal forma que retroalimenta el ciclo de la gestión pública. Bajo esta perspectiva, el seguimiento implica actividades de verificación minuciosa y uso robusto de información (a través de indicadores), así como procesos de mejora y calibración constante en las métricas utilizadas que permitan un análisis más oportuno de las metas y resultados que se buscan analizar.⁴

El enfoque de seguimiento resulta altamente útil y atractivo en el análisis de programas o proyectos públicos, ya que permite establecer “*cadena de valor*” por medio de indicadores que vinculen las actividades realizadas y los recursos destinados en un determinado programa con los productos y los resultados esperados. Este encadenamiento entre fases permite, a su vez, analizar la lógica y congruencia de una determinada intervención (por ejemplo, si los recursos y actividades son las pertinentes, o si los productos generados realmente inciden sobre el efecto esperado); y propician el desarrollo de procesos de mejora en cualquier de los eslabones de la cadena. Finalmente, el seguimiento permite el establecimiento regular de metas que sirvan como base para analizar el éxito o el fracaso de un determinado programa.

La importancia del seguimiento como parte del ciclo de vida de un programa se ha hecho evidente en el contexto mexicano y llevó, hace cerca de tres lustros, a la conformación de un amplio sistema de seguimiento (enmarcado en el Sistema de Evaluación del Desempeño, SED) a través del cual es posible observar el avance en el cumplimiento de metas de cerca de 400 programas presupuestarios federales, a partir del uso de poco más de 4,000 indicadores ordenados bajo la lógica propuesta por la metodología de marco lógico (MML).⁵ Dicha estrategia emprendida por el estado mexicano ha permitido conocer, analizar y mejorar la operación de programas sociales, programas que entregan bienes y servicios a la población, y

³ OECD (2002) *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultado*. París. Disponible en: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>

⁴ World Bank (2004). *Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System*. Washington. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/638011468766181874/pdf/296720PAPER0100steps.pdf>

⁵ Para el ciclo presupuestario 2020, véase: SHCP (2020) *Avance Físico y Financiero de los Programas Presupuestarios Enero – Mayo 2020*. México.

otro tipo de intervenciones federales bajo una lógica que permite concatenar las actividades y los productos generados por las dependencias con resultados de mediano y largo alcance.

Este modelo de seguimiento a nivel programático ha sido implementado también a escala local en nuestro país, y tal y como señala el Informe 2021 del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la ciudad de México en la implantación y operación del presupuesto basado en resultado y del sistema de evaluación del desempeño, las 32 entidades federativas del país cuentan con un avance promedio de cerca de 86% en la integración de esquemas de seguimiento, y todas las entidades cuentan con al menos un avance del 50% en la conformación de esta práctica de gestión.⁶ Lo anterior resalta la relevancia que el seguimiento de programas ha adquirido como parte de los procesos de gestión gubernamental en nuestro país, así como en la mejora y racionalización del ejercicio de los presupuestos públicos.

Si bien el seguimiento es una herramienta eficaz que permite analizar de forma regular el logro de metas y el avance en indicadores, por sí misma no permite identificar la relevancia de una intervención pública y, más importante aún, si un determinado programa o política está incidiendo en la resolución de un determinado problema público, y por qué. Es en este punto donde la evaluación se convierte en un sistema de gestión relevante. En términos generales, se puede definir este concepto como la valoración objetiva y sistemática, aunque acotada a momentos y metodologías específicas, de alguna dimensión particular de un proyecto, programa o política en curso o finalizada. En este mismo tenor, Cardozo señala que es posible entender a la evaluación con un ejercicio de “[i]nvestigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada”.⁷

Así, a diferencia del seguimiento, los procesos evaluativos son ejercicios *ad hoc* que buscan analizar aspectos concretos de una política o programa público (por ejemplo, su diseño, sus procesos o su impacto), además de que pretende estudiar cómo y por qué una determinada intervención pública afecta, positiva o negativamente, una situación social percibida como problemática. Por mencionar un ejemplo, es posible que los procesos de seguimiento determinen un alto grado de avance en el cumplimiento de metas; mientras que la evaluación puede determinar que dicho programa no este incidiendo sobre el problema que originalmente se buscaba resolver, a pesar de los productos y resultados generados. En este punto, la vinculación entre seguimiento y evaluación permitirá reorientar la acción gubernamental hacia acciones y productos que se dirijan con mayor precisión a la atención del problema público para el que dicho programa fue creado.

⁶ Véase, SHCP (2021) *Informe del avance alcanzado por la Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño*. México.

⁷ Cardozo, M. (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos*. México: UAM Xochimilco

Tabla 1. Algunos ejemplos de tipos de ejercicios evaluativos

Área de evaluación	Descripción
Justificación	Corresponde al análisis del diagnóstico o problema que dio origen al programa y que éste definió resolver o contribuir a solucionar (de un modo más o menos explícito y claro)
Diseño	Comprende el análisis del ordenamiento y consistencia del programa, examinando sus objetivos generales y/o específicos, y componentes y actividades para responder a cada uno de ellos
Organización y gestión	Se centra en el análisis de los principales aspectos institucionales dentro de los cuales opera el programa, y de los principales procesos, instancias de coordinación e instrumentos de que este dispone para desarrollar sus actividades y cumplir sus objetivos
Resultados	Análisis de la eficacia, eficiencia y economía del programa, desde la perspectiva de sus procesos, productos y resultados intermedios y finales, según corresponda
Sostenibilidad institucional	Análisis de los aspectos institucionales que rodean la operación del programa; dependencia administrativa, recursos institucionales de operación (humanos, tecnológicos, etc.), soporte institucional en la forma de apoyo de los niveles superiores de autoridad, prestigio, credibilidad, legitimidad, entre otros factores
Continuidad	Análisis de la necesidad de existencia del programa en base, principalmente, de la información de la evolución del diagnóstico inicial y los resultados alcanzados

Elaboración propia, con base en Marcela Guzmán, Evaluación de programas: notas técnicas, p. 29.

Así, la articulación de una arquitectura para la evaluación de política se vuelve crucial, ya que complementa el trabajo realizado a escala de seguimiento, al determinar si las políticas y programas públicos son congruentes, se encuentran alineados a los fines para los que fueron creados y si sus resultados están generando efectos en el espacio en el que originalmente se buscaba incidir.⁸ En el contexto mexicano se ha avanzado también en la conformación de procesos importantes en materia de evaluación, aunque debe destacarse que el grueso de ellas se centra en analizar los resultados derivados de los procesos de seguimiento, y no necesariamente indagan la lógica, congruencia y efectos de políticas públicas en su conjunto.

Dicho lo anterior, y dadas sus diferencias de alcance y proceso, seguimiento y evaluación son dos herramientas que en su conjunto puede resultar muy valiosas para determinar el desempeño y logro de determinados resultados e impactos en las intervenciones públicas. Así mientras el seguimiento permite vincular recursos, actividades y procesos destinados a una intervención con los productos y resultados generados; las evaluaciones permiten analizar con mayor detalle las causas que provocaron el éxito de una determinada política o programa. De igual manera, mientras el seguimiento es un proceso continuo que informa el quehacer organizacional; la evaluación permite examinar de manera comprensiva la acción gubernamental. Ambos enfoques permiten generar lecciones y aprendizajes que apoyan el desarrollo estratégico y operativo de las intervenciones realizadas.

Sobre la base de estos dos conceptos -seguimiento y evaluación- es que se articulan sistemas comprensivos de medición y valoración de la acción gubernamental: los llamados sistemas de monitoreo (seguimiento) y evaluación (M&E). Como fue posible apreciar a partir de sus definiciones, ambas aproximaciones permiten complementar los procesos de análisis de políticas, programas e intervenciones públicas; y propician la generación de evidencia valiosa que permite reconocer éxitos, áreas de mejora y aprendizajes que redirijan la acción gubernamental. Ahora bien, al momento de diseñar los sistemas de M&E resulta crucial resolver

⁸ Arellano, D. (2014). *Introducción: la enseñanza de las políticas públicas*. En A. Ríos Cázares, *La evaluación de políticas Públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*. México: CIDE- Centro CLEAR.

algunas cuestiones conceptuales básicas que determinan, en buena medida, los alcances y características de dichos sistemas. Sin buscar ser exhaustivo, algunas interrogantes que deben responderse son las siguientes:

- a) ¿Cuál es el objeto de la acción gubernamental al que se le dará seguimiento y será evaluado? ¿Se trata de una política, programa, proyecto o institución pública?
- b) ¿Cuál es el grado de socialización de capacidades homogéneas en materia de seguimiento y evaluación entre los principales actores y autoridades que formarán parte del desarrollo del sistema de M&E? ¿Existen metodologías compartidas entre instituciones y visiones similares sobre qué implica el seguimiento y la evaluación?
- c) ¿Cuáles son los principales usos que las autoridades y tomadores de decisiones darán al sistema de M&E? ¿Incidirá en la discusión presupuestaria, detonará procesos de aprendizaje y mejora, fortalecerá prácticas de transparencia y rendición de cuentas?
- d) ¿Cuál es la teoría de cambio (o cadena de valor) que se considera relevante en el desarrollo del sistema de M&E, dado el contexto en el que buscará ser implementado?

Cada una de estas cuatro interrogantes, y las respuestas que se den a cada una de ellas, resultan muy relevantes para determinar las orientaciones, alcances y funcionalidades de determinados modelos de M&E. En algunos contextos, estas interrogantes han llevado a priorizar sistemas de seguimiento y evaluación que informen los procesos de programación y presupuestación bajo cadenas de valor y metodologías altamente estandarizadas; mientras que en otros contextos se ha optado por utilizar el seguimiento y la evaluación como una herramienta sistémica de análisis y mejora de políticas públicas y programas de gobierno. En fin, no existe una respuesta única ni correcta a estas interrogantes y, más bien, el contexto donde busca ser implementado y las orientaciones específicas de los tomadores de decisiones juegan un papel crucial en este proceso de definición.

A partir de lo hasta aquí expuesto, a continuación, se presentan algunas posibles respuestas a las preguntas anteriormente expuestas en el marco del SNA, así como las implicaciones que ellas pueden tener en el desarrollo de un sistema integral de M&E.

En primer lugar, y relacionado con el objeto de la acción gubernamental al que se le dará seguimiento y será evaluado, conviene destacar que la lógica bajo la que opera el SNA, y los fines que la misma LGSNA prevé para el desarrollo de su modelo de seguimiento y evaluación son bastante amplios y relativamente ambiguos. Así, en el caso del SNA se está frente a un ecosistema de instituciones, procesos e instrumentos de política bastante complejo en el que conviven instituciones integrantes del CC (cada una con mandatos y facultades distintas en la lucha contra la corrupción), instancias ciudadanas encargadas de apoyar el control de este flagelo desde trincheras sociales (Comités de Participación Ciudadana), así como homólogos de todas estas organizaciones en las 32 entidades federativas del país. Aún más, dichas instituciones representan distintos poderes y ámbitos del Estado mexicano, por lo que la definición del objeto mismo del sistema M&E deberá entenderse de manera sistémica, así como desde un enfoque estratégico de política a partir de los mismos instrumentos que el SNA tiene a su disposición para cumplir con sus fines.

En segundo lugar, esta misma heterogeneidad institucional provoca, naturalmente, que cada una de las organizaciones involucradas cuenten con prácticas diferencias en la operación de sus propios sistemas de M&E, cada uno con usos, alcances y finalidades distintas; así como con

niveles diferenciados de desarrollos de capacidades entre ellas mismas. Lo anterior restringe de manera significativa la adopción de un sistema de M&E ya existente en algún ámbito, e invita más bien al desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación propio para el SNA que conviva de manera armónica con los esquemas preexistentes en las distintas instituciones involucradas en este sistema.

Finalmente, los usos del sistema de M&E y la cadena de valor que eventualmente pueda construirse en el ámbito del SNA puede intuirse a partir del análisis detallado de los fines que persigue este sistema. De acuerdo con el artículo 6 de la LGSNA, el Sistema Nacional “tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.⁹ Con base en esta finalidad, el artículo 9 fracción VIII establece que, en términos prácticos, el seguimiento y la evaluación deberá traducirse en la emisión de un informe anual en el que se señalen los avances y resultados de sus funciones (tanto de las instituciones como del sistema en su conjunto), así como de la aplicación de las políticas y programas anticorrupción.

Sobre esta base, es posible reconocer que el objeto de un sistema de M&E en el marco del SNA debería privilegiar un enfoque sistémico y de política pública, que dé cuenta de los avances tanto de las instituciones como de los instrumentos de política pública que el propio sistema genera para dinamizar los cuatro procesos torales que le da vida, y que se orientan hacia un combate efectivo de la corrupción. Sobre esta base, la aplicación de enfoques o metodologías de gestión resultan poco útiles o, en el mejor de los casos, no permitirían observar los resultados de valor que las instituciones y los instrumentos están generando en materia de combate a la corrupción. Con base en lo anterior, y a reserva de un desarrollo más extenso en la última sección de este documento, se considerará que los usos y finalidades fundamentales de un sistema de M&E en el marco del SNA pudieran orientarse a analizar y valorar si:

- a) Las instituciones que conforman el sistema cuentan con las capacidades para coordinarse, y para realizar eficazmente su tramo de responsabilidad en cada uno de los cuatro procesos torales.
- b) Las instituciones responsables logran articular procesos interinstitucionales adecuados y ágiles que permitan disuadir y castigar actos de corrupción, y controlar los recursos públicos.
- c) Los principios, bases generales, políticas públicas, procedimientos y otros instrumentos a disposición del SNA abonan al cumplimiento de los dos fines anteriormente señalados.

Antes de proceder a un análisis más detallado de estas finalidades, y de la cadena de valor que de ellas se desprenden, conviene realizar una breve revisión de otros casos de la experiencia internacional en donde se han articulado sistemas de M&E en los ámbitos anticorrupción, ya que pueden ofrecer algunas pistas para su instrumentación en el contexto mexicano.

⁹ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, México. (cita textual del artículo 6)

La experiencia internacional del seguimiento y la evaluación en el ámbito anticorrupción: una revisión general

La experiencia, lecciones aprendidas y buenas prácticas generadas en otros países en el desarrollo de sistemas de M&E en el ámbito de la anticorrupción pueden establecer algunas pautas generales de referencia para la construcción del modelo de seguimiento en el ámbito del SNA, a partir de las consideraciones e implicaciones destacadas al cierre del apartado anterior. El reconocimiento de lecciones y áreas de oportunidad existentes en otros contextos permite aproximar la evidencia de primera mano que ayudará a favorecer y reconocer los objetos, alcances y efectividad de esta clase de sistemas en el análisis y valoración de instituciones, procesos e instrumentos para combate y control de la corrupción.

Esta sección se fundamenta esencialmente a partir del estudio *Prácticas internacionales para medir, monitorear y evaluar niveles de corrupción y políticas anticorrupción*, elaborado de manera conjunta por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia (CdE) y la SESNA, con el apoyo de la Embajada Británica.¹⁰ Dicha investigación realizó un análisis comprensivo de ocho experiencias internacionales en la construcción de esquemas de seguimiento y evaluación de las políticas y programas anticorrupción, y sus resultados sirven de base para extraer lecciones y criterios para el desarrollo del sistema en México. Así pues, la experiencia recopilada de otros países señala, en primer lugar, que la construcción de sistemas de M&E en el ámbito de la corrupción es una labor técnicamente compleja, que debe asumirse desde una perspectiva gradualista y modular. Medir y dar seguimiento a un fenómeno complejo como el de la corrupción, en sus diversas aristas y conductas que la ocasionan, y las distintas vertientes institucionales que inciden en su combate hacen evidente la necesidad de que dichos sistemas se articulen de manera gradual, y no se tenga la expectativa de contar con un modelo acabado en un solo momento en el tiempo.

Esto resulta particularmente cierto en el contexto mexicano, ya que como se comentó anteriormente, el SNA es un ecosistema de instituciones, procesos e instrumentos bastante amplio y complejo, además de que las distintas manifestaciones que se observan de la corrupción en nuestro país -tal y como se destaca en la PNA- son altamente diversificadas y pueden implicar altas incidencias de pequeños actos de corrupción (sobornos a funcionarios de ventanilla, por ejemplo), pero también grandes casos de redes delincuenciales vinculadas a hechos de corrupción. En este sentido, el desarrollo gradual de métricas que permitan dar seguimiento a cada uno de estos aspectos es una premisa que debe tomarse en consideración. La construcción debe ser vista como el armado de un gran rompecabezas que de manera paulatina permita armar un panorama completo de seguimiento. Si a esto se suma la necesidad de vincular estos esfuerzos de mediciones con las acciones realizadas por las instituciones locales a través de sus propios procesos y políticas, la integración de un diseño completo a escala nacional (con el MESAI federal y 32 ejercicio similares vinculados a escala estatal) debe imaginarse como un proceso de largo plazo.

Asimismo, las experiencias internacionales en la materia analizadas en el estudio en comentario parecieran indicar que, como parte de este proceso de desarrollo gradual, resulta esencial centrar la atención en ámbitos y temas concretos donde existan bases importantes de datos e información que permitan, por una parte, el desarrollo inicial de indicadores y, por otra, de análisis de riesgos e incidencia de actos que vayan reconociendo la utilidad del sistema de

¹⁰ Véase, UNODC, CdE y SESNA (2020) *Prácticas internacionales para medir, monitorear y evaluar niveles de corrupción y políticas anticorrupción*. México. Disponible en: https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/doc/UNODC_Practicas_Internacionales_medicion_corrupcion.pdf

M&E aplicado a políticas y programas. Así, como puede apreciarse en la siguiente tabla, la experiencia internacional es muy variada con respecto a la existencia y desarrollo de sistemas de información en temáticas muy diversas entre las que destacan las adquisiciones públicas, las denuncias, investigaciones y sanciones a funcionarios públicos; el financiamiento y la fiscalización de los recursos otorgados a partidos políticos, análisis de riesgos, y experiencias directas de corrupción a partir del análisis de la percepción de la ciudadanía.

Sobre este punto resulta imprescindible considerar que, en el desarrollo modular de los distintos elementos que constituyan el sistema de M&E, deben contarse con análisis precisos de los elementos que busquen ser analizados y valorados; así como con sistemas de información robustos y sistemáticos que permitan construir series de tiempo en la medición y aseguren la permanencia de determinados indicadores clave en el mediano y largo plazos. En este aspecto particular, debe destacarse para el caso mexicano la existencia de instituciones como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se trata de un órgano constitucional autónomo del Estado mexicano que cuenta con una muy larga tradición en el desarrollo y refinamiento de instrumentos estadísticos (censos, encuestas y registros administrativos) en materia de gobierno que pueden servir de base para el desarrollo inicial de indicadores. De igual forma, la existencia de espacios de colaboración y diálogo técnico en el ámbito del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) -como el recientemente creado Comité Técnico Especializado de Información sobre Corrupción (CTEICO)- abre la puerta para contar con mecanismos que propicien el desarrollo de nueva información en temas y ámbitos no explorados o en donde propiamente no exista la información, permitiendo así el desarrollo gradual del sistema de M&E.

Tabla 2. Síntesis de temas incluidos en los sistemas de M&E en el ámbito del combate a la corrupción a escala internacional

Casos considerados								
Síntesis de temas contenidos	Perú	Guatemala	Hong-Kong	Singapur	Indonesia	Reino Unido	Letonia	Italia
1. Adquisiciones públicas								
2. Armonización legislativa								
3. Experiencias de corrupción o negligencia en trámites								
4. Extinción de dominio, recuperación de activos y combate al lavado de dinero (crímenes económicos)								
5. Medición de la impunidad en delitos de corrupción								
6. Mecanismos de reporte homologados a la UNCAC								
7. Percepción de la corrupción								
8. Políticas de transparencia de la información pública								
9. Capacitación y difusión/concientización en materia anticorrupción								

Elaboración propia con base en, UNODC, CdE y SESNA (2020) Prácticas internacionales para medir, monitorear y evaluar niveles de corrupción y políticas anticorrupción. México.

Una vez establecidos los esquemas de generación de información e indicadores, la experiencia de los países analizados resalta la importancia de contar con mecanismos oficiales y ciudadanos que propicien un reporte periódico y sistemático de los resultados observados. Esto, más allá de asegurar un cumplimiento normativo, fortalece prácticas de transparencia proactiva y rendición de cuentas hacia la sociedad. Por ejemplo, en el caso particular de Reino Unido, la Unidad Conjunta Anticorrupción brinda seguimiento oportuno a las 134 actividades de sus Estrategias Anticorrupción, y los resultados observados son analizados a través de distintos interministeriales. De tal suerte, que en el contexto mexicano resultará necesario articular una infraestructura de análisis y publicación de la información sobre seguimiento e información que, más allá de los informes que deben presentarse anualmente al CC del SNA,

fortalezcan el acceso ciudadano a esta evidencia y robustezca el debate ciudadano sobre la agenda anticorrupción del estado mexicano.

Un último aspecto que conviene destacar en este breve recuento de la experiencia internacional es el tema de la medición. En línea con esta discusión sobre medición, en los debates internacionales se destaca la importancia de diseñar y contar con indicadores que permitan una aproximación lo más cercana posible a los resultados que se generen a través de la acción gubernamental (por ejemplo, la recuperación efectiva de activos y los funcionarios públicos sancionados por actos de corrupción). Esta aproximación puede complementarse con ejercicios de percepción ciudadana de la corrupción que puedan permitir realizar análisis y cruces de información específicos entre los resultados de la acción estatal con la percepción ciudadana del avance en el combate de este problema. La existencia de un balance adecuado entre estos tipos de mediciones permitirá asegurar la construcción de sistemas M&E anticorrupción robustos y con una mirada estratégica y orientada a la generación de resultados de valor.

¿Cuáles son los retos en los sistemas que miden y evalúan la corrupción? Es necesario seguir impulsando el desarrollo de mediciones que reflejen la experiencia de los ciudadanos frente a la corrupción, que hablen acerca del panorama y estado de la incidencia de hechos de corrupción y cómo estos resultados ayudan a lograr o impedir el desarrollo de metas nacionales e internacionales. En este orden de ideas, es necesario seguir levantando información, pero que este procedimiento a su vez sea continuo y sistematizado con base en metodologías. Para ello, también se requiere continuar generando estándares de datos y cerrando brechas de información sobre ciertos aspectos específicos útiles de medir en el ámbito de la corrupción. Al respecto, es necesario que esta información sea accesible y entendible para todos, es decir, ciudadanos, periodistas, actores gubernamentales, entre otros, y contribuya, verdaderamente, a un sistema de rendición de cuentas.

Con base en este muy breve recuento de la experiencia internacional en materia de desarrollo de sistemas de M&E en los ámbitos del combate a la corrupción, se pueden extraer algunas lecciones puntuales que pueden resultar de valor en la eventual construcción del MESAI:

PRIMERO. Resulta esencial un enfoque gradualista y de construcción modular de los sistemas de M&E en materia anticorrupción. Las instituciones, procesos, acciones y efectos que tiene un problema como la corrupción son demasiados amplios y complejos que hacen poco práctico la elaboración de un modelo de una vez por todas. Por el contrario, asumir una postura de diseño y construcción sucesiva puede resultar pertinente para gestionar la complejidad, identificar nuevas fuentes de información y elaborar indicadores y mediciones mucho más precisas.

SEGUNDO. Independientemente de los temas y la cadena de valor que se asuman como parte del desarrollo de los sistemas de M&E en el ámbito del combate a la corrupción, resulta crucial contar con procesos y procedimientos claros que permitan a los ejecutores de esta estrategia contar con información robusta, sistemática y generada de forma regular para la construcción de indicadores. En este sentido, la gestión de la información, así como su procesamiento se convierte en un tema crucial en el desarrollo del sistema de M&E, y naturalmente influye en el desarrollo modular de esta clase de herramientas.

TERCERO. Si bien las instituciones, procesos y acciones en materia de combate a la corrupción pueden estar distribuidas en distintas instituciones del estado, resulta recomendable que una sola organización concentre la responsabilidad de recopilar, analizar, procesar y publicar la

información sobre M&E, a partir de plataformas que propicien el cumplimiento normativo y la transparencia proactiva hacia la sociedad. La existencia de esta clase de puntos focales permitirá dar congruencia al sistema, y facilitará los procesos de análisis y retroalimentación de la información y los resultados sobre desempeño.

CUARTO. Una última lección tiene ver con la medición. La experiencia destaca la importancia de asegurar un balance oportuno entre mediciones generadas con datos e información “dura” generada por las instituciones o las agencias especializadas, con información sobre la percepción ciudadana sobre el desarrollo del problema de la corrupción. Dicho equilibrio permitirá analizar y valorar la congruencia entre acción estatal y percepción social sobre la generación de resultados de valor. De igual manera, y como parte del desarrollo modular del sistema de M&E, podrán incorporarse aspectos adicionales en esta clase de herramientas que, aunque no estén directamente vinculados con su cadena de valor, permitan dar seguimiento a compromisos internacionales (por ejemplo, convenciones internacionales en la materia) o analizar temas que resulten relevantes en el país como parte de la agenda (por ejemplo, indicadores que relacionen corrupción con derechos humanos o con género).

Así pues, con base en las premisas y conclusiones extraídas en las dos secciones anteriores, a continuación, se explica muy brevemente el sustento conceptual de la cadena de valor que se propone para el desarrollo del MESAI, así como un análisis muy general de cada uno de sus elementos constitutivos.

El Modelo de evaluación y seguimiento de la anticorrupción y la integridad: pilares

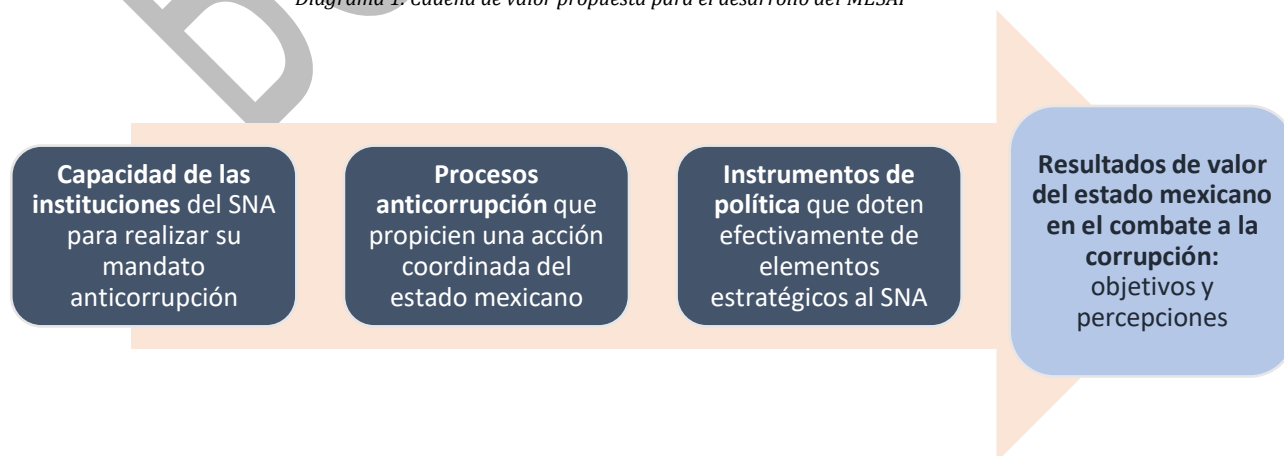
1. Cadena de valor: capacidades, procesos e instrumentos de política

A partir de las discusiones presentadas en las dos secciones anteriores, en esta sección se presenta de forma general la cadena de valor que se propone para el desarrollo del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad (MESAI) en el ámbito del SNA. Antes de ello, conviene definir una serie de premisas conceptuales que guiarán el desarrollo de dicho sistema de M&E:

- El MESAI se concibe como una herramienta de M&E de carácter estratégico que propicie el seguimiento y la evaluación general de los distintos componentes que generan valor en el ámbito del SNA. En este sentido, es un sistema que prestará mayor atención al seguimiento y la evaluación a nivel de políticas, y no tanto a nivel de gestión.
- Esta visión amplia y estratégica del MESAI permitirá que no existan duplicidades con los sistemas de M&E que ya operan en las distintas instituciones que forman parte del CC del SNA.
- Si bien el objeto legal del MESAI es la generación de informes que permitan dar cuenta al CC del SNA el grado de avance en la implementación de acciones y políticas, se prevé que sea un sistema que cuente con herramientas ciudadanas que propicien el escrutinio y el debate público sobre la información y las mediciones utilizadas.
- El MESAI se concibe como un sistema de crecimiento y desarrollo modular, cuyos componentes se irán presentando al CC del SNA -y eventualmente incorporando al sistema- de acuerdo con la disponibilidad de información sistémica y confiable. En este sentido, la gobernanza de procesos críticos como el acceso, recolección y procesamiento de información pública se torna crucial para la operación del MESAI.
- Como parte de la operación del MESAI se prevé la constitución de espacios permanentes de diálogo técnico que propicien el encuentro de instituciones del CC del SNA, con actores de la academia y la sociedad civil, así como con dependencias del estado mexicano especializadas en la generación de información y la construcción de indicadores que propicien un desarrollo robusto a lo largo de los siguientes años.

Con base en estas premisas, se propone la siguiente cadena de valor para el desarrollo del MESAI, la cual descansa en cuatro elementos fundamentales:

Diagrama 1. Cadena de valor propuesta para el desarrollo del MESAI



La cadena de valor propuesta destaca que, para obtener resultados apreciados por la sociedad en materia de combate a la corrupción, resulta fundamental analizar, dar seguimiento y evaluar; tres de los aspectos constitutivos que dan vida al SNA. En primer lugar, el análisis debe centrar su atención en las instituciones que componen dicho sistema, y en específico a las capacidades con las que cuentan para realizar su mandato y funciones específicas en materia de combate y control de la corrupción, así como para establecer los mecanismos adecuados que les permita vincularse con otras instituciones -tanto dentro como fuera del SNA- para fortalecer la acción del Estado mexicano en la resolución de este problema.

En un segundo nivel, la cadena de valor resalta la necesidad de valorar la forma como funcionan los procesos transversales en esta arena y que se encuentran definidos en la LGSNA (prevención, detección, sanción de hechos de corrupción; fiscalización y control de recursos), prestando especial atención a la eficiencia y la eficacia con que la operan los vínculos entre diversas instituciones para que dichos procesos fluyan adecuadamente (por ejemplo, el proceso que sigue el trámite de una denuncia por hechos de corrupción desde su presentación hasta su sanción por las instancias competentes) y que permitan identificar “cuellos de botella” que limiten el correcto funcionamiento del sistema. Por último, esta cadena de valor reconoce con claridad la relevancia que deben tener los instrumentos con los que cuenta el propio sistema - en específico la PNA y la Plataforma Digital Nacional- para complementar y potenciar los esfuerzos realizados por las instituciones en el cumplimiento de sus atribuciones, así como en el desarrollo de los procesos transversales de combate a la corrupción.

Desde esta lógica, y a reserva de un análisis más desarrollado un poco más adelante, la cadena de valor del MESAI no debe ser vista de manera lineal necesariamente, sino como un engranaje en el que se articulan actores con capacidades, procesos eficientes y fluidos, e instrumentos de política pública eficaces y pertinentes que en su conjunto detonan la acción estatal en materia de combate y control de la corrupción. Estos tres elementos en su interacción armónica, se asume en esta cadena de valor, favorecerán la generación de resultados de valor en el combate de este flagelo.

En los siguientes tres apartados se discuten brevemente las características esenciales de cada uno de los cuatro elementos que constituyen la cadena de valor. Si bien en este documento se delinean ciertos aspectos de dichos elementos, es de suma importancia reconocer que la forma que estos tomen será producto de un proceso dinámico derivado de la consulta, retroalimentación y rediseño de parte de la SESNA y las instituciones que forman parte del SNA.

2. Actores: la capacidad institucional en el marco del SNA

El primer elemento de la cadena de valor del MESAI tiene como punto focal a las instituciones que forman parte del SNA, prestando especial atención a las capacidades y recursos que tienen a su disposición para realizar sus mandatos específicos en materia de combate a la corrupción de manera eficaz. En este sentido, conviene preguntarse de manera inicial qué se entiende de forma general como recursos y capacidades institucionales, a partir de las cuales se buscará realizar el seguimiento y la evaluación de los actores integrantes del SNA.

De forma simple, es posible entender estos conceptos como aquellos elementos y atributos con los que cuentan las instituciones para desempeñar sus funciones y mandatos, cumplir con sus objetivos y alcanzar los resultados previstos. En particular, esta dimensión de la cadena de valor del MESAI se enfocará exclusivamente en aquellos atributos y capacidades que hacen que las

instituciones funcionen de manera aislada, mientras que en el siguiente elemento de la cadena de valor (el que tiene que ver con los procesos), dicha reflexión se ampliará también a las capacidades de coordinación.

El tema de la capacidad institucional es un tema presente en la literatura sobre gestión pública, y se relaciona esencialmente con la forma como las instituciones desarrollan atributos, habilidades y prácticas que les permita actuar de forma eficiente y eficaz, dados sus mandatos y misiones institucionales. En este sentido, como destacan Ospina y Cabrero, las capacidades institucionales -y sus procesos de desarrollo- deben orientarse hacia el fortalecimiento del potencial que tiene el gobierno para cumplir con sus funciones mandatadas.¹¹

En orden similar de ideas, Bäck y Hadnius establecen dos criterios fundamentales para definir una ruta hacia la construcción de capacidad institucional. El primero relacionado con la capacidad del Estado para mantener la soberanía y el monopolio de la coacción -poder despótico, en términos de Mann-; y el segundo relacionado con el funcionamiento interno de las instituciones y capacidad para operar adecuadamente en la sociedad -poder infraestructural, en términos de Mann. Sobre esta distinción, Bäck y Hadnius definen la capacidad institucional como una serie de atributos, recursos administrativos, habilidades de gestión y negociación que tiene o debe tener el Estado para cumplir con las funciones que le fueron asignadas.¹²

Si bien en la literatura existe un amplio debate con respecto a qué elementos podrían considerarse relevantes al momento de analizar la capacidad institucional, de forma inicial se propone un análisis que centre la atención del análisis en cuatro elementos críticos de gestión que forman parte esencial de la capacidad de las instituciones, estos son:¹³

- i. Gestión financiera: hace referencia a la capacidad de la organización de crear y operar eficazmente subsistemas administrativos encargados de recibir, gestionar, controlar, transparentar y evaluar el ejercicio de los recursos públicos a su disposición. Esta primera dimensión de capacidad, naturalmente, hace referencia específica al manejo de recursos orientados en cada institución del SNA para realizar su mandato relacionado con el combate y el control de la corrupción. Para esta dimensión de capacidad, la continuación de ejercicios como el Anexo Transversal Anticorrupción resulta particularmente relevante, ya que permitirá analizar y dar seguimiento a la evolución particular del gasto público de las instituciones encargadas el combate y control de la corrupción en el logro de este objetivo.
- ii. Gestión de recursos humanos: hace referencia a la capacidad de la organización para articular procesos de contratación, promoción y salida de personas servidoras públicas con las capacidades suficientes para desempeñar funciones y actividades clave que forman parte del mandato institucional relacionado con el combate y el control de la corrupción. Dentro de este elemento de capacidad se pueden considerar aspectos como los procesos de ingreso y selección de perfiles, formación de capacidades y certificación de personal especializado vinculado con tareas críticas

¹¹ Cabrero, E. (2004) "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales en México", *Gestión Política Pública*, México. Ospina, S. (2002) "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública*, Portugal.

¹² Bäck, H. y Hadnius, A. (2008) "Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship", *International Journal of Policy, Administration, and Institutions*.

¹³ Sobre esta la discusión de estas prácticas de gestión como capacidades, véase: Cejudo, G. et al. (2016) "El (casi) inexistente debate conceptual sobre la calidad de gobierno", *Política y Gobierno*, México.

relacionadas con el mandato anticorrupción de la institución, así como la aplicación de esquemas de integridad pública que regulen el actuar de estos funcionarios.

- iii. **Gestión de la información:** hace referencia a la capacidad de la organización, especialmente de las áreas vinculadas con el mandato anticorrupción, para recabar, procesar y utilizar adecuadamente la información a su disposición con el objeto de desarrollar sus funciones sustantivas, así como para rendir cuentas a la sociedad a través de los canales de transparencia. En particular, esta dimensión se asocia estrechamente con la capacidad de las instituciones en generar inteligencia para el desarrollo de sus funciones, así como, lograr establecer canales efectivos de vinculación con otras instituciones que permitan el flujo adecuado de información clave para el desarrollo de los procesos en materia de combate a la corrupción.
- iv. **Gestión estratégica:** finalmente este elemento hace referencia a la capacidad que tiene la organización para articular adecuadamente los elementos arriba mencionados -recursos financieros, humanos, e información- a partir de procesos de planeación que aseguren la aplicación eficaz del mandato anticorrupción de la institución. Esta capacidad se hace patente a través del desarrollo de planes de trabajo ejecutables y medibles, donde se definan las herramientas de actuación concretas que permitirán el logro de los objetivos en materia de combate a la corrupción, a partir de los recursos (financieros, humanos y de información disponibles). Estos procesos estratégicos permitirán definir también necesidades de mediano y largo plazo que fortalezcan el trabajo institucional en la materia.

Tabla 3. Síntesis de instituciones susceptibles de ser incluidas en el pilar de capacidades del MESAI, así como capacidades básicas de gestión que potencialmente se pueden emplear como referencia para el seguimiento y la evaluación, en el ámbito del combate a la corrupción

Instituciones	Capacidades de gestión
Comité de Participación Ciudadana	Gestión financiera Gestión de recursos humanos Gestión de la información Gestión estratégica
Auditoría Superior de la Federación	
Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción	
Secretaría de la Función Pública	
Consejo de la Judicatura	
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	
Tribunal de Justicia Administrativa	
Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción	

Elaboración propia

De forma muy general, la hipótesis que subyace a este pilar de la cadena de valor del MESAI es el siguiente; a medida que las instituciones integrantes del CC del SNA -y la SESNA, como actor técnico de apoyo al CC- logren desarrollar y combinar adecuadamente capacidades para la gestión de recursos clave (financieros, humanos y de información), a partir de procesos estratégicos de planeación, las posibilidades de que aquéllas realicen efectivamente su mandato se incrementan significativamente.

3. *Procesos: las intersecciones institucionales en el marco del SNA*

En un ámbito institucional tan complejo como lo es el SNA, la capacidad institucional aislada de determinadas dependencias es condición necesaria, más no suficiente, para asegurar un efectivo control y combate a la corrupción. Por señalar algunos ejemplos, el trámite que sigue una denuncia desde su presentación hasta su resolución -como falta administrativa grave, por ejemplo- puede implicar el trabajo de diversas instituciones (el órgano interno de control de la dependencia, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa). En otros ámbitos del combate a la corrupción, la vinculación entre instituciones se vuelve fundamental para detectar espacios de riesgos e iniciar investigación, e incluso para la realización de tareas de prevención y promoción de la integridad.

Es así como el segundo pilar que se considera como parte de la cadena de valor del MESAI es indudablemente la capacidad de las instituciones del CC del SNA -y otras más fuera de este sistema- para vincularse y coordinarse eficiente y eficazmente para asegurar un funcionamiento adecuado de los cuatro procesos torales que define la LGSNA: prevención, detección y sanción de faltas administrativas; así como fiscalización y control de recursos públicos. Si bien pudiera considerarse que la coordinación es una labor sencilla entre instituciones que forman parte de un mismo sistema y se orientan al logro de un fin común (el combate a la corrupción), la realidad es que factores como los mandatos institucionales diversos, las distintas culturas organizacionales y las prioridades que cada organización busca imprimir en este ámbito dificultan la articulación de espacios de comunicación y coordinación eficaz.

El análisis de las intersecciones institucionales a nivel de proceso resulta fundamental, ya que una de las principales razones del SNA es el asegurar una coordinación eficaz entre las dependencias con alguna responsabilidad en el control y combate de la corrupción, por lo que un análisis, seguimiento y valoración detallado de este ámbito es crítico para identificar cuellos de botella o espacios que pueden dinamizar la actuación del sistema en su conjunto. Asimismo, en el caso del análisis de procesos es bastante usual que existan diferencias entre el “deber ser” (esto es, el proceso y procedimiento definido en normas) y el “ser” (esto es, como es ejecutado por parte de los servidores públicos).

Sobre esta base, en el ámbito de los procesos la vinculación entre seguimiento y evaluación se torna particularmente valiosa, ya que la primera herramienta permitirá detectar problemas en la consecución de determinados resultados en ciertos puntos de un proceso o procedimiento determinado; mientras que el análisis evaluativo permitirá explorar las razones por las cuales existe dicho desempeño y se podrán generar soluciones para su mejora.

Como parte del desarrollo modular de este pilar del MESAI, resultará fundamental ir desagregando de forma gradual los procesos tan amplios que define la LGSNA (mismos que pueden entenderse como macroprocesos), en procesos y procedimientos puntuales (meso y micro) que puedan ser mapeados y adecuadamente valorados. Solo por señalar un ejemplo, en el ámbito de las responsabilidades administrativas (en el que se involucran los macroprocesos de detección y sanción), es posible imaginar procesos a nivel meso como los de denuncia, investigación sustanciación, imposición e implicación de la sanción. A partir de dichos procesos meso es posible ir incluso a mayor detalle en procesos y procedimientos a nivel micro, dependiendo si se tratara de una falta grave o no grave, de acuerdo con la fuente de la denuncia, así como el “viaje” institucional que sigue una investigación en específico.

Como puede apreciarse, pues, el desarrollo particular de este pilar del MESAI resultará especialmente complejo y requerirá del desarrollo de estudios especializados que permitan desagregar los grandes procesos en objetos manejables y analizables; que posteriormente puedan ser estudiados de forma integral a fin de identificar puntos de decisión e intersecciones institucionales específicas en donde la comunicación y la coordinación entre dependencias resulta fundamental.

Así pues, y más que hablar de aspectos amplios de la coordinación -que ya existen en el SNA a partir de las sesiones del CC del SNA- este pilar del MESAI se adentrará en la “fontanería” de la gestión, y buscará entender la coordinación de una forma mucho más aterrizada a partir de los vínculos que existen entre instituciones para que sucedan y fluyan determinados procesos críticos vinculados con el control de la corrupción. Aunado a lo anterior, y como un ejercicio de análisis de mediano plazo, resultará esencial comprender la capacidad de las instituciones de fortalecer sus mecanismos de comunicación y coordinación en estas intersecciones específicas de gestión que permitan a futuro el desarrollo de rutinas positivas orientadas a agilizar aspectos relacionados con la prevención, la detección y la sanción de la corrupción.

A continuación, a manera de ejemplo inicial, se presenta una tabla con los procesos definidos por la LGSNA, una descripción de estos y algunos meso-procesos asociados a ellos.

Macroproceso	Descripción	Procesos (ejemplos)
Prevención	Se refiere a la implementación de acciones para orientar el comportamiento que deberán observar los servidores públicos en el desempeño de su cargo. Estas acciones deberán basarse en un diagnóstico y ser evaluadas anualmente, esto con el objetivo acotar las áreas de riesgo de corrupción e incentivar el actuar honesto.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Declaraciones patrimoniales y de intereses. 2. Registro de servidores públicos y empresas sancionadas. 3. Identificación de información e insumos para el funcionamiento del SNA.
Detección	La detección involucra el establecimiento y mantenimiento de canales de comunicación y monitoreo que permitan identificar los casos de corrupción que puedan presentarse en la Administración Pública.	<ol style="list-style-type: none"> 4. Quejas de particulares. 5. Denuncias derivadas de los procesos de declaraciones de conflicto de interés y patrimoniales. 6. Denuncias derivadas de los mecanismos de control y revisión internos. 7. Protección de denunciantes e informantes.
Sanción	La sanción se lleva a cabo al final del procedimiento para el conocimiento de responsabilidades administrativas. Generalmente, las faltas administrativas no graves son sancionadas por la SFP y los OIC. Las faltas graves, por su parte, son sancionadas por el TFJA.	<ol style="list-style-type: none"> 8. Procedimientos de responsabilidades administrativas. 9. Juicios penales sobre delitos relacionados con corrupción. 10. Amparos directos contra resoluciones de faltas administrativas y juicios penales relacionados con corrupción.
Fiscalización y control de recursos	De acuerdo con Padilla (2019), la fiscalización busca identificar, revisar, evaluar y comprobar la ejecución del uso de recursos públicos en un marco de rendición de cuentas. Esta posibilita a los servidores públicos informar, explicar y justificar sus acciones u omisiones.	<ol style="list-style-type: none"> 11. Contrataciones públicas 12. Obras públicas 13. Auditorías (forense, financiera, de desempeño, etc.) 14. Auditorías de OIC

4. Instrumentos: las herramientas sistémicas en el marco del SNA

El tercer pilar de la cadena de valor propuesta para la construcción del MESAI es el relacionado con los instrumentos de política propios del SNA que tienen como objeto, articular transversalmente la actuación de las instituciones públicas en torno a agendas comunes. En específico, este pilar hace referencia particular al análisis, seguimiento y valoración tanto de la PNA -y su programa de implementación-, así como la Plataforma Digital Nacional (PDN).

Desde una concepción teórica es posible concebir a los instrumentos de política bajo la hipótesis de que son la cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias,¹⁴ es decir, la formulación de instrumentos establece una serie de soluciones para problemas socialmente percibidos, y las estrategias que ellos establecen trazan rutas de solución a partir del cumplimiento de determinadas metas y objetivos.

Un aspecto clave que se considera como parte del análisis y valoración de los instrumentos de política en el desarrollo del MESAI tiene que ver con el valor (público o social) que generan las acciones que de ellos emanan. En este sentido, es posible entender el concepto de valor público como el proceso a través del cual los recursos públicos son transformados en resultados efectivos de política pública que sean valorados y apreciados por la población. En el marco del SNA, la definición de estos elementos de valor público ha sido consustancial al proceso de desarrollo de sus instrumentos, ya que tanto la PNA como la PDN han sido creados bajo criterios de apertura y participación social; y el reto que se encarará a futuro será el de definir métricas precisas asociadas a los valores que se consideren relevantes por la población, así como a las mismas instituciones usuarias y responsables de su implementación.

En el caso de la PNA conviene recordar que su proceso de diseño implicó un muy amplio proceso de diálogo social y técnico en el que participaron especialistas tanto del ámbito social y académico como de las instituciones de gobierno, que permitieron la construcción de un documento que define la agenda nacional de combate y control de la corrupción a partir de una definición de problema público muy clara, así como de 4 ejes estratégicos, 4 ejes transversales, 10 objetivos específicos y 40 prioridades de política pública.

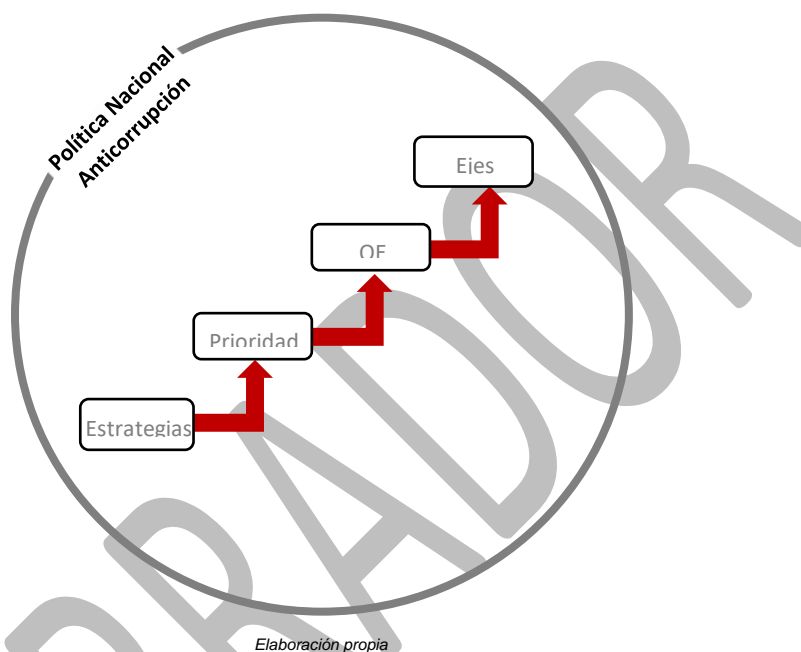
Con la aprobación de la PNA se inició también el desarrollo de una propuesta de programa de implementación (PI-PNA) que tradujera cada uno de los elementos de la agenda establecida en la PNA en estrategias y líneas de acción concretas, que fueran ejecutadas por actores responsables en un periodo de 3 años. Derivado de los trabajos realizados a la fecha se han realizado en el marco del desarrollo del PI-PNA se cuenta con un listado inicial de 64 estrategias y 127 líneas de acción, las cuales, una vez aprobadas por el CC del SNA, se convertirán en las acciones concretas que a nivel de política buscarán complementar los esfuerzos institucionales en materia de combate y control de la corrupción.

Bajo esta articulación lógica entre la PNA y el PI-PNA se tiene prevista la construcción de una cadena vertical de indicadores que vinculen estrategias, prioridades, objetivos específicos y ejes estratégicos, y a su vez, permitan analizar la eficacia y la pertinencia de las acciones

¹⁴ Aguilar, L. (1992) "Estudio Introductorio", *El estudio de las políticas públicas*. MAP. México.

anticorrupción para resolver el problema público establecido en el marco de la PNA. Dada la configuración inicial en la propuesta de PI-PNA se prevé el desarrollo de 118 indicadores que permitan dar seguimiento oportuno a cada una de las cadenas causales definidas, y que, en última instancia, converjan al análisis de los efectos alcanzados para incidir en los cuatro elementos problemáticos identificados en la PNA: impunidad, arbitrariedad, distorsión de puntos de contacto gobierno-sociedad, y débil involucramiento de la sociedad en el combate a la corrupción.

Diagrama. Estructura de alineación vertical propuesta para el desarrollo de indicadores de seguimiento en el ámbito de la PNA



De manera adicional, se tiene previsto el desarrollo de un conjunto de indicadores transversales que permitan analizar y dar seguimiento a cada una de estas cadenas causales en el fortalecimiento de los elementos contemplados en los ejes estratégicos de la PNA: fortalecimiento de la coordinación, apertura institucional, protección y garantía de derechos humano, y uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación.

En el ámbito de la PDN conviene recordar que la fracción XII, del artículo 9 de la LGSNA dota de facultades al CC del SNA para establecer una plataforma digital nacional que integre e interconecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que las autoridades competentes cumplan con sus funciones y mandatos de combate y control de la corrupción. La responsabilidad de la administración de la PDN recae en el secretario técnico de la SESNA. La misma LGSNA establece como mínimo seis sistemas que integren datos estratégicos, mismos que pueden ser ampliados previo acuerdo del CC del SNA. Los sistemas iniciales de la PDN son:

- i. Sistema de evolución patrimonial, declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.
- ii. Servidores públicos que intervienen en procesos de contrataciones públicas.
- iii. Servidores públicos y particulares sancionados.
- iv. Sistema de información comunicación entre el SNA y el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

- v. Sistema de denuncias por faltas administrativas y hechos de corrupción.
- vi. Sistema de información pública sobre contrataciones públicas.

Resulta relevante señalar que, como instrumento de política, la PDN implica la coordinación de todos los entes responsables de generar la información contenida en los sistemas, ya que sólo a través de dicha labor será posible cumplir con funciones clave como:

- a. Analizar, predecir y alertar a las autoridades sobre áreas de riesgos de corrupción.
- b. Automatizar procesos, limitar los márgenes de arbitrariedad, colusión o conflicto de interés.
- c. Promover el uso de datos para respaldar procesos relacionados con la sanción de faltas administrativas o delitos por hechos de corrupción.
- d. Dar seguimiento en tiempo real a procesos de contrataciones públicas, que es una de las áreas identificadas con mayores riesgos de corrupción.
- e. Generar evidencia que permita retroalimentar procesos posteriores de desarrollo de herramientas, programas y políticas en el marco del SNA.

De manera preliminar se prevé la articulación de un sistema de indicadores que permita dar seguimiento y, posteriormente, evaluar los resultados de la PDN en tres dimensiones fundamentales. La primera de ellas hace referencia al seguimiento de las conexiones realizadas por los entes públicos de los distintos ámbitos y poderes del estado mexicano a la plataforma. La relevancia de esta primera dimensión radica en el hecho de que en la medida que un mayor número de entes públicos se sumen e interconecten a la PDN, las posibilidades de generar mayor y mejor inteligencia se incrementan, potenciando los efectos de este instrumento.

La segunda dimensión corresponde a la gestión propia de la PDN, y hace referencia al conjunto de actividades y procesos que permitan un funcionamiento adecuado, seguro y fluido de la plataforma. Este punto resulta de especial valor para el seguimiento y evaluación de una plataforma informática, ya que a través de esta dimensión se podrán analizar las especificaciones y estándares empleados, la calidad de la infraestructura instalada para su operación, y así como la calidad de los sistemas de seguridad y gestión de riesgos que protejan la privacidad, así como la integridad de los datos que contengan. Sobre decir que esta dimensión es muy relevante ya que en la medida que se cuente con una PDN adecuadamente gestionada, se podrá asegurar un uso eficaz y seguro por parte de las autoridades.

Por último, la tercera dimensión se relacionaría con el seguimiento y evaluación constante de la calidad de los datos contenidos en esta herramienta. La relevancia de esta dimensión se hace manifiesta ya que, si no se cuenta con información íntegra, válida y relevante, la eficacia de la PDN para predecir, automatizar procesos y generar evidencia disminuye significativamente. En este sentido la utilización de estándares y guías reconocidas a escala internacional en materia de calidad e integridad de los datos resulta fundamental en el análisis y valoración de la PDN.

Tomando la PNA y la PDN en su conjunto es posible construir la hipótesis de que en la medida de que estos dos instrumentos de política pública funcionen de eficaz y de manera congruente reforzarán de manera decidida el trabajo realizado por las instituciones encargadas de combatir y controlar corrupción, además de que propiciarán procesos de mejora en la manera como se articula y funcionan los procesos establecidos en la LGSNA.

5. La medición de la corrupción y la anticorrupción: identificando el valor público

La articulación de instituciones que cuentan con la habilidad de articular eficazmente capacidades y recursos, de procesos que funcionan eficiente y coordinadamente entre instituciones, y de instrumentos de política pública que definen agendas nacionales de actuación y potencian el trabajo de las instituciones con algún grado de responsabilidad en el control y combate a la corrupción debería, de acuerdo con la cadena de valor propuesta, generar resultados positivos en la agenda anticorrupción del país. De la tal suerte, el cuarto y último componente de la cadena de valor propuesta en este documento conceptual es el de los resultados e impactos esperados del SNA.

En este ámbito, resultará especialmente valioso identificar un conjunto de mediciones e indicadores que permitan dar seguimiento y analizar la evolución del fenómeno de la corrupción en nuestro país. Como se sabe, uno de los grandes retos tanto en el ámbito académico como en la práctica es definir a este fenómeno a través de parámetros operables y objetivos que describan su incidencia y evolución. Esto naturalmente tiene implicaciones en el tipo de mediciones que pueden ser utilizadas para identificar el éxito o el fracaso del trabajo del sistema y de cada una de las instituciones que lo constituyen.

Una primera aproximación, que ha sido utilizada de manera regular en diversas experiencias internacionales, es el desarrollo de un catálogo de conductas a partir de las cuales se puedan desarrollar algunas mediciones objetivas. Al respecto, un instrumento internacional muy útil en la descripción de conductas asociadas a la corrupción es el capítulo III de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), mismas que se enlistan en la tabla que se presenta a continuación.

Tabla 4. Conductas asociadas a hechos de corrupción definidas en la UNCAC, y que pueden servir como referente inicial para el desarrollo de indicadores

Conducta	Descripción
Soborno de funcionarios públicos nacionales	<ul style="list-style-type: none"> a. La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales b. La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales
Soborno de funcionarios públicos extranjeros	<ul style="list-style-type: none"> a. La promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a un funcionario público extranjero o a un funcionario de una organización internacional pública, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales para obtener o mantener alguna transacción comercial u otro beneficio indebido en relación con la realización de actividades comerciales b. La solicitud o aceptación por un funcionario público extranjero o un funcionario de una organización internacional pública, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales
Malversación o peculado, apropiación indebida	La malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos público o privados o cualquier otra cosa de valor que se vaya confiando al funcionario en virtud de su cargo
Tráfico de influencias	<ul style="list-style-type: none"> a. La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona b. La solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su provecho o el de otra persona con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido

Abuso de funciones	El abuso de funciones o del cargo, es decir, la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad
Enriquecimiento ilícito	El incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él
Soborno en el sector privado	a. La promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar b. La solicitud o aceptación, en forma directa o indirecta, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar.
Malversación o peculado de bienes en el sector privado	La malversación o el peculado, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de cualesquiera bienes, fondos o títulos privados o de cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado a esa persona por razón de su cargo
Blanqueo del producto del delito	a. i. La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos ii. La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito b. i. La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito; ii. La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo del presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión
Encubrimiento	Cuando se cometan intencionalmente tras la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, pero sin haber participado en ellos, el encubrimiento o la retención continua de bienes a sabiendas de que dichos bienes son producto de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo de la presente Convención
Obstrucción de justicia	a. El uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para incluir una persona a prestar falso testimonio o a obstaculizar la presentación del testimonio o la aportación de pruebas en procesos en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo de la presente Convención b. El uso de fuerza física, amenazas o intimidación para obstaculizar el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención. Nada de lo previsto en el presente artículo menoscabará el derecho de los Estados Parte a disponer de legislación que proteja a otras categorías de funcionarios públicos

Si bien las definiciones que ofrece la UNCAC, y otras convenciones internacionales similares, pueden ofrecer aproximaciones metodológicas para la medición del fenómeno de la corrupción, debe reconocerse el reto que implicará desarrollar, refinar y actualizar indicadores robustos que den cuenta de la evolución del fenómeno de la corrupción. En buena medida, la experiencia internacional y nacional en la materia ha optado por privilegiar un enfoque de medición basado en la percepción de personas o especialistas que, sin embargo, no están libres de restricciones tanto conceptuales como metodológicas.

En este sentido, y a reserva de desarrollos y refinamientos posteriores, en el ámbito del MESAI lo que se buscaría sería recuperar y desarrollar indicadores que den cuenta del fenómeno de la corrupción, al menos a partir de tres dimensiones metodológicas complementarias, a saber:

- i. **Indicadores de percepción**, los cuales cuentan ya con una larga tradición en el contexto mexicano a partir de los trabajos realizados por el INEGI a través de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), que es un ejercicio bienal que permitirá tener un termómetro de la percepción de la población con respecto al tema. Otras mediciones similares como las generadas por *Latinobarómetro* pueden complementar los esfuerzos en esta dimensión.
- ii. **Indicadores de resultado (outcome)**, los cuales permitirán apreciar -a partir de registros administrativos de las propias instituciones responsables- variaciones en la capacidad de la acción estatal para intervenir en diversas dimensiones relacionadas con

el control y el combate a la corrupción (por ejemplo, tasas de variación en denuncias, casos procesados, sanciones, etcétera). Ahora bien, en un tema como este se debe ser metodológicamente cuidadoso, ya que algunos resultados no necesariamente reflejan una disminución de la corrupción, sino cambios en la actuación estatal en la materia (por ejemplo, una variación en el número de sentencias por delitos por hechos de corrupción no implica una menor corrupción, sino tal vez un mayor grado de persecución y resolución).

- iii. **Indicadores de fortaleza institucional o buena gobernanza**, los cuales permitirán evaluar de forma comprensiva la actuación del estado y de sus instituciones para combatir la corrupción, y generar las condiciones para evitar su ocurrencia. Este tipo de mediciones suelen combinar elementos de percepción o experiencia, con algunos datos duros que permiten complementar el desarrollo de la métrica. Al respecto, pueden tomarse como referencia los indicadores de buena gobernanza elaborados por el Banco Mundial o el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC), elaborado por AS/COA, *Americas Quarterly* y *Control Risks*.¹⁵

Finalmente, resulta necesario considerar que en esta dimensión de la cadena de valor del MESAI resultará crucial contar con espacios de diálogo técnico tanto con instituciones públicas especializadas, como con académicos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que permitan, por una parte, identificar aspectos de valor relacionados con el combate a la corrupción no observados y que puedan ser susceptibles de análisis y, por otra parte, establecer grupos de trabajo sistemáticos que permitan el desarrollo de indicadores lo más objetivos posibles que permitan un análisis de largo plazo de la evolución de este fenómeno en nuestro país.

Recapitulación

A lo largo de este documento se trazaron algunas líneas iniciales sobre el fundamento conceptual del anteproyecto de Modelo de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional Anticorrupción. Como se destacó, la misma legislación que regula al SNA invita al desarrollo de un sistema de M&E comprensivo y con una mirada estratégica que no solamente evalúe a nivel de gestión el desempeño de estrategias, programas y acciones; sino que establezca una mirada amplia que favorezca el seguimiento y evaluación sistemática de los diversos componentes que dan vida al propio SNA (actores, procesos e instrumentos de política).

De igual manera, en este documento se ofrecieron algunas pinceladas con respecto a la cadena de valor que estaría detrás de la construcción de MESAI. La lógica de ésta es bastante simple, y reconoce que en la medida que:

- I. Las instituciones con algún grado de responsabilidad en la lucha anticorrupción cuenten con las capacidades para ejercer sus mandatos;
- II. Se cuenten con esquemas de análisis precisos de las “intersecciones institucionales” que resultan necesarias para el desarrollo de los procesos torales del combate a la corrupción, y;
- III. Los instrumentos que el propio sistema ha creado para sí (PNA y PDN) fortalezcan y dinamicen el trabajo institucional en agendas estratégicas:

¹⁵ Al respecto, véase Banco Mundial. *Worldwide Governance Indicators*, disponible en: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Véase también, AS/COA, *Americas Quarterly* y *Control Risks*, *El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC). Evaluando la capacidad de América Latina para detectar, castigar y prevenir la corrupción 2021*, disponible en: https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/campaigns/cc/c/cc_reporte_espaol_2021.pdf?la=en&hash=99ACD8CD636028FFEE35AF03C95200647735E3C

- IV. La acción del estado mexicano para combatir y controlar la corrupción se incrementará significativamente, y se verá reflejado en resultados de valor social para la población.

El seguimiento y la evaluación, en el marco de esta cadena de valor, permitirán identificar áreas críticas, estrategias poco oportunas, aspectos susceptibles de mejora y “cuellos de botella”, que propicien el aprendizaje y la mejora institucional.

Cabe insistir finalmente, que el MESAI no es un proyecto que buscará desarrollarse en un solo momento en el tiempo: debe ser visto como un producto vivo, de crecimiento modular, que permita ir incorporando indicadores y metodologías en temas en donde actualmente no existe la información; además de que debe contar con la suficiente flexibilidad para sumar e interconectar los propios sistemas de seguimiento y evaluación que se desarrollen en el marco de los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA). Sólo desde esta perspectiva general se podrá contar con un tablero de control que analice de forma integral los avances y retrocesos que como país se estén teniendo para combatir este flagelo.

Naturalmente, el alcance de este documento es acotado, y restan por desarrollar otros aspectos clave de la operación del MESAI (sistemas y herramientas de apoyo, estructuras de gobernanza para la gestión de la información y el desarrollo de indicadores, pautas para el desarrollo de módulos de seguimiento y planes de evaluación, etcétera). Estos, y otros temas, se irán desarrollando gradualmente en meses próximos y, en su conjunto, integrarán el anteproyecto completo de MESAI que será sometido a consideración de la CE del SNA.

Estructura de operación del MESAI: algunos puntos para la discusión

EL MESAI aterrizará, en su forma funcional, en dos sistemas básicos (uno de seguimiento y otro de evaluación), los cuales tendrán un proceso de desarrollo incremental. En primer lugar, se prevé iniciar con el desarrollo del sistema de seguimiento (SiSeg) y sus componentes. Tomando como referencia los elementos de la cadena de valor arriba descritos, de manera preliminar se considera que el SiSeg contará con 15 módulos, en los cuales se ordenarán indicadores y mediciones de la siguiente forma:

Pilar de Instituciones (ocho módulos)

1. Secretaría de la Función Pública
2. Auditoría Superior de la Federación
3. Consejo de la Judicatura Federal
4. Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Contra la Corrupción
5. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
6. Tribunal Superior de Justicia Administrativa
7. Comité de Participación Ciudadana
8. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

Pilar de procesos (cuatro módulos)

9. Prevención de delitos por hechos de corrupción y faltas administrativas
10. Detección de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción
11. Sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción
12. Fiscalización y control de recursos públicos

Pilar de Instrumentos (tres módulos)

13. Política Nacional Anticorrupción
14. Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción.
15. Plataforma Nacional Digital

Una vez establecido el proceso de funcionamiento del SiSeg, así como las pautas particulares para el desarrollo de indicadores de seguimiento, se propondrá el desarrollo del sistema de evaluación del MESAI (SiEv), a partir del cual se establecerán un proceso específico para el desarrollo de evaluaciones a distintos componentes de la cadena de valor, así como de socialización y utilización de resultados. Cabe resaltar que, en el marco del MESAI, los procesos de análisis parten del seguimiento de los distintos componentes de la cadena de valor, y los resultados observados en dicho ámbito informarán posteriormente los procesos de evaluación. Por tal motivo, se considera prudente escalar el desarrollo de los sistemas del MESAI.

Todos estos elementos, naturalmente, estarán descritos en bases de operación, mismas que deberán ser aprobadas en su momento tanto por la Comisión Ejecutiva de la SESNA como por el Comité Coordinador del SNA.

Ahora bien, como parte del desarrollo del sistema de seguimiento es preciso contar con herramientas que permitan recolectar, sistematizar y analizar la información relevante que eventualmente se convierta en insumos para el desarrollo de indicadores. En este orden de ideas, se prevé que el MESAI cuente con dos plataformas de apoyo para la recolección de información. A continuación se describen brevemente cada una de ellas.

Mecanismo de recolección de información relevante para el seguimiento y evaluación de la anticorrupción

Pensada como una plataforma de transparencia proactiva entre las instituciones generadoras de información del CC del SNA y otras involucradas directa o indirectamente en la anticorrupción y la integridad pública, se trata de un sitio que capturará información en formatos abiertos y estandarizados con la finalidad de evitar la intervención de terceros para el cálculo de indicadores, por tanto, agilizar la actualización de los datos y estudios en tiempo real. Algunas de sus características de manera enunciativa mas no limitativas serán:

- Herramienta de inteligencia anticorrupción con base en estudios técnicos generados en la evidencia de seguimiento y evaluación.
- Plataforma de integración y homogenización de datos que facilitará a las instituciones dar seguimiento sobre los resultados y logros de sus acciones.
- Herramienta de seguimiento y reporte de información sobre la corrupción.
- Repositorio de indicadores y/o variables de planes, programas y acciones implementadas por las instituciones involucradas en el fenómeno de la corrupción.
- De fácil acceso para la consulta de resultados.
- Primer esfuerzo estandarizado que pondrá a disposición de diferentes ámbitos de gobierno un mecanismo para reportar variables o indicadores.
- Reportará información en tiempo real, será dinámica y versátil.

Catálogo de Información Sobre la Corrupción en México (CICM)

Desarrollado desde inicios de 2020, se trata de una plataforma que condensa a manera de repositorio variables sobre el fenómeno de la corrupción desarrolladas por diversas instituciones en los diferentes poderes y ámbitos de gobierno, sociedad civil, academia, y organizaciones internacionales. El CICM tiene como visión ser el único repositorio de información sobre la corrupción en formatos normalizados, estandarizados y abiertos para ponerlos al alcance de todos los diferentes tipos de actores involucrados en la anticorrupción y la integridad pública además de público en general.

La razón por la que el CICM se desarrolló es porque identificó que la información existente es dispersa, de difícil extracción y procesamiento además de no estar clasificada bajo criterios guía como lo hace el CICM que además de integrarlas las clasifica de acuerdo con los procesos de la LGSNA, los ejes y temas de la PNA además de ciudadanizar los metadatos de las variables.

El CICM se vinculará al MESAI a través de MeRSEAI pues recopilará los datos obtenidos y los almacenará en su recopilador para ponerlos a disposición a través de su sitio web, el CICM se puede consultar en el sitio web.

<https://cicm.sesna.gob.mx/>

El MeRSEAI y el CICM coexistirán de manera vinculatoria, compartirán información, pero la razón de ser del primero está ligada a la operación del MESAI, el segundo integra información del MESAI y la socializa a través de su plataforma con actores y sociedad interesados en el fenómeno del combate a la corrupción (diagrama 2)

Diagrama: Interacción del MESAI con herramientas complementarias

