

Resumen Ejecutivo

La Política Nacional Anticorrupción (PNA) es resultado de un ejercicio de sistematización y análisis de información y datos obtenidos a través de un mecanismo de consulta pública nacional que permitió recolectar las diversas perspectivas que la ciudadanía, expertos de organizaciones de la sociedad civil y academia, empresarios y otros actores interesados tienen con respecto al problema de la corrupción; así como del análisis de evidencia como datos oficiales, estudios de organismos internacionales, investigaciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil, entre otras fuentes.

Con esta información fue posible delimitar algunos rasgos que, con base en la información y evidencia, caracterizan el problema de la corrupción en nuestro país. El primero de estos asocia a la corrupción con la ilegalidad que, a su vez, puede desagregarse en dos factores problemáticos: 1) la prevalencia de altos niveles de impunidad en la detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, y 2) la persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad y al abuso del poder.

El segundo rasgo asociado al fenómeno de la corrupción tiene que ver con la identificación de la corrupción con una norma social reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de este tipo, aunque contravengan el marco legal vigente. Este rasgo de la corrupción puede desagregarse en dos causas problemáticas fundamentales: 1) la distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, derivado de debilidades en la gestión pública, que provoca el uso regular de la corrupción como norma de interacción, y 2) el débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción.

Los dos rasgos que caracterizan a la corrupción (ilegalidad y norma social), así como sus causas problemáticas asociadas (impunidad, arbitrariedad, distorsión de los puntos de contacto gobierno-sociedad y falta de involucramiento social y del sector privado) proporcionan los elementos necesarios para proponer una aproximación sistémica que integra diversas causas y efectos del fenómeno de la corrupción, mismas que sirvieron de base para la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción.

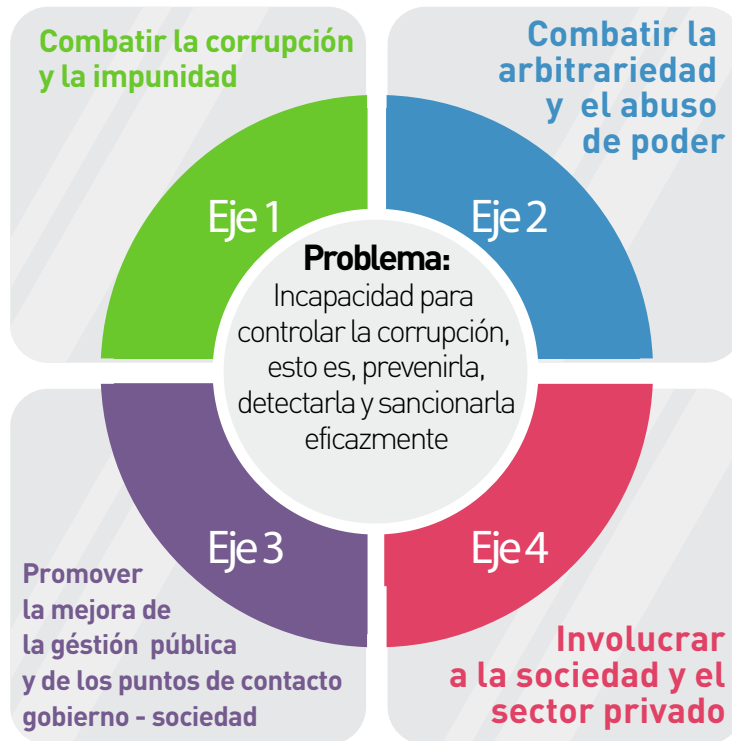
Es así como, en la Política Nacional Anticorrupción, la corrupción se entiende como un orden social que privilegia modos de interacción e intercambio basados en el particularismo y el favoritismo que pueden manifestarse en comportamientos institucionales y sociales que transgreden principios éticos y de integridad. De igual forma, se concibe a la corrupción como un problema sistémico presente en todos los órdenes y ámbitos de gobierno, por lo que el alcance de la PNA debe ser nacional con un enfoque de aplicación en todos los entes públicos del país.

En sentido similar, Transparencia Internacional define corrupción como el abuso del poder encomendado para el beneficio propio, y partiendo de este concepto, pueden apreciarse tres elementos objetivos: un poder encomendado, el ejercicio abusivo y el beneficio propio o de terceros.

Partiendo de esta concepción de corrupción, es importante señalar que se entiende por orden social un conjunto estable de instituciones formales e informales lo que conlleva a concebir la corrupción como un fenómeno institucional caracterizado por reglas del juego y normas sociales que en conjunto regulan el comportamiento de los agentes sociales. De esta forma la Política Nacional Anticorrupción se enfoca en dar solución a un problema en concreto: la incapacidad que se ha tenido tanto desde el estado

como desde la sociedad para controlar la corrupción, esto es, prevenirla, investigarla y sancionarla. Con lo anterior, el objetivo principal de la Política Nacional Anticorrupción es asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad con la finalidad de asegurar

un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno. Estos procesos de coordinación e involucramiento se articulan en torno a cuatro ejes estratégicos (asociados a igual número de causas problemáticas) que, en conjunto, integran las distintas dimensiones de la corrupción como un fenómeno sistémico.



Una de las partes centrales de la Política Nacional Anticorrupción corresponde al diagnóstico que se divide en cuatro secciones en las que se presentan datos y evidencia sobre la situación actual de los ejes que integran la Política y que inciden en el control efectivo de la corrupción (impunidad, arbitrariedad, distorsión de los puntos de contacto gobierno-sociedad y falta de involucramiento social y del sector privado).

Estos diagnósticos contienen datos oficiales -principalmente del INEGI- y se complementan con evidencia generada por otras instituciones públicas, así como instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que participaron de forma activa en el proceso de consulta pública.

Cada una de las secciones que integran el diagnóstico se dividen a su vez en temas relacionados con los ejes estratégicos y que facilitan su análisis, quedando de la siguiente forma:

Corrupción e impunidad	Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción
Arbitrariedad y el abuso de poder	Profesionalización e integridad en el servicio público Procesos institucionales Auditoría y fiscalización
Mejora de la gestión y de puntos de contacto entre gobierno y sociedad	Puntos de contacto gobierno-ciudadanía: trámites, servicios y programas públicos Puntos de contacto gobierno-iniciativa privada
Involucramiento social en el control de la corrupción	Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación Corresponsabilidad e integridad empresarial Educación y comunicación para el control de la corrupción

A través del diagnóstico y la evidencia presentada en el mismo fue posible identificar la persistencia de condiciones institucionales, administrativas y sociales que incrementan significativamente los riesgos de corrupción en diversos ámbitos, y que impiden un control efectivo de este fenómeno: desde las interacciones cotidianas de los ciudadanos con la autoridad (al realizar un trámite, por ejemplo), hasta los grandes casos de corrupción que suponen la colusión de autoridades, funcionarios y agentes privados (por ejemplo, al acordar de manera irregular una contratación pública).

La persistencia de las distintas manifestaciones de la corrupción en México es el resultado de la existencia de condiciones de riesgo en las que, entre otras cosas:

- a. El servicio público a escala nacional no se articula sobre bases mínimas de mérito, profesionalismo, integridad y congruencia.

- b. Los procesos de planeación, presupuesto y ejercicio del gasto de las instituciones públicas carecen de transparencia y de criterios mínimos que permitan justificar las decisiones públicas.
- c. Las instancias de auditoría y fiscalización mantienen brechas de recursos, capacidades; además de que su autonomía técnica -en especial a nivel estatal- puede llegar a ser vulnerable.
- d. Las faltas administrativas y los delitos por hechos de corrupción no son investigados y sancionados de manera eficaz, y en donde, la denuncia no es una herramienta eficaz para el control de la corrupción.
- e. Es insuficiente el uso, por parte de las autoridades, de datos, evidencia e inteligencia suficiente para la prevención e investigación de hechos de corrupción.

- f. Las instancias de control interno, así como las de impartición y procuración de justicia carecen de capacidades y recursos suficientes para realizar su labor con prontitud en materia de prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.
- g. Persisten espacios de opacidad y arbitrariedad en la interacción entre ciudadanos y empresas con el gobierno, al realizar trámites o solicitar servicios.
- h. Los procesos de contrataciones públicas ocurren en un ambiente de opacidad, discrecionalidad y poca claridad sobre sus efectos en la entrega eficaz de bienes y servicios a la población.
- i. Las asociaciones público-privadas no cuentan con esquemas suficientes que brinden transparencia y claridad sobre las inversiones realizadas a través de estos mecanismos.
- j. No existen reglas claras que brinden transparencia y aminoren riesgos de captura y conflicto de interés en las labores de cabildeo.
- k. Los esquemas de participación y vigilancia social tienen alcances acotados y, en muchas ocasiones, no tienen un funcionamiento adecuado.
- l. No existen estrategias sistemáticas que promuevan la colaboración y la cocreación entre autoridades, funcionarios y sociedad para el control de la corrupción.
- m. El desarrollo de prácticas de autorregulación y de integridad en el ámbito empresarial es aún incipiente, y no se cuenta con evidencia sobre su adopción en micro, pequeñas y medianas empresas.
- n. Los procesos formativos impulsados desde el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos no necesariamente transmiten valores y ni favorecen el desarrollo de capacidades prácticas que promuevan el control de la corrupción desde la sociedad.
- o. No existe evidencia suficiente sobre el impacto que tienen las campañas de comunicación y concientización para promover la cultura de la denuncia, y valores como la integridad y la imparcialidad.

Como puede observarse, el establecimiento de los cuatro ejes estratégicos para la integración de la Política Nacional Anticorrupción responde a los hallazgos encontrados a partir del análisis y sistematización de la evidencia, información y datos disponibles. Cada uno de los ejes corresponde a una causa para la prevalencia de condiciones que perpetúan la incapacidad para asegurar un control efectivo de la corrupción. El establecimiento de prioridades derivadas de dichos ejes estratégicos tiene por objeto incidir en dichas condiciones con la finalidad de incrementar la posibilidad de controlar el fenómeno de la corrupción con un enfoque sistémico, a partir de la coordinación y colaboración de todos los entes públicos del Estado mexicano.

De esta forma, se establecieron 40 prioridades de política pública con sus respectivos líderes de implementación que sirven de guía para el desarrollo de acciones concretas y proyectos específicos de intervención. Dichas acciones y proyectos generados con base en las 40 prioridades deberán estar vinculados con el ciclo anticorrupción (prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción) contemplando la atención de los cuatro ejes estratégicos para combatir y controlar el fenómeno de la corrupción en nuestro país de forma integral.

Las prioridades se clasifican en el corto, mediano y largo plazo, y se encuadran en 10 objetivos específicos que se alinean con las temáticas señaladas que integran cada uno de los cuatro ejes estratégicos. Por mencionar un ejemplo, no es posible concebir un combate eficaz a la impunidad si no se combinan estrategias que fortalezcan las capacidades de las instancias de control interno, y de procuración e impartición de justicia; con herramientas que incrementen de manera significativa el involucramiento activo de la sociedad por medio de la denuncia. Asimismo, no se puede suponer un fortalecimiento de la participación ciudadana y de la corresponsabilidad empresarial en el control de la corrupción, sin un correlato institucional y administrativo que, por una parte, propicie el diálogo y la cocreación y que, por otra, inhiba riesgos de corrupción existentes en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad.

Esta interrelación de ejes se torna relevante al momento de encarar un problema sistémico, como lo es la corrupción. Como ya se señaló, un control eficaz de este flagelo no supone exclusivamente una reforma del gobierno y sus instituciones hacia principios de universalismo, imparcialidad y legalidad; sino que también implica -de manera simultánea-

la adecuación gradual de las normas sociales que permiten a la corrupción permanecer y reafirmarse como regla de comportamiento aceptada en México.

De esta forma, la Política Nacional Anticorrupción es resultado de la integración de diversas perspectivas, el análisis de evidencia y los hallazgos presentados buscan controlar y combatir el fenómeno de la corrupción de forma sistémica lo que permitirá el establecimiento de acciones concretas y proyectos específicos que incidan de forma positiva en la disminución y control de condiciones que propician la prevalencia de actos de corrupción. Con los cuatro ejes estratégicos se cubren las diversas aristas relacionadas con dichas condiciones, por lo que la atención a las problemáticas planteadas en dichos ejes debe ser de forma simultánea e integral, evitando el enfoque de forma individual en alguna de las temáticas y por el contrario sumando desde diversos frentes al combate y control de la corrupción desde el ámbito institucional e involucrando a la sociedad, modificando así la percepción y uso de normas sociales que justifican su existencia.

A continuación, se enlistan las 40 prioridades que se establecen en esta Política Nacional Anticorrupción:

Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad

Prioridad 1.

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

Prioridad 2.

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

Prioridad 3.

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

Prioridad 4.

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

Prioridad 5.

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

Prioridad 6.

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

Prioridad 7.

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

Eje 1. Combatir la corrupción y la Impunidad

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.

Prioridad 9.

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

Prioridad 10.

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

Prioridad 11.

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

Prioridad 12.

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

Prioridad 13.

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

Prioridad 14.

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

Prioridad 15.

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

Prioridad 16.

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

Prioridad 17.

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

Prioridad 18.

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

Prioridad 19.

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

Prioridad 20.

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

Prioridad 21.

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

Prioridad 22.

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

Prioridad 23.

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

Prioridad 24.

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

Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso poder

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

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

Prioridad 25.

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

Prioridad 26.

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

Prioridad 27.

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

Prioridad 28.

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

Prioridad 29.

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

Prioridad 30.

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

Prioridad 31.

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

Prioridad 32.

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

Prioridad 33.

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

Prioridad 34.

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

Prioridad 35.

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

Prioridad 36.

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

Prioridad 37.

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

Prioridad 38.

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

Prioridad 39.

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

Prioridad 40.

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

Eje 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado