SECRETARÍA EJECUTIVA SNA

Guía de diseño de Políticas Estatales Anticorrupción

Política Nacional Anticorrupción

Febrero 2020

Contenido

Introducción **4**

Marco conceptual y normativo. **8**

El diseño de políticas públicas. 8

El diseño de políticas estatales anticorrupción. Justificación normativa mínima. 11

La importancia de la alineación y la contextualización para el diseño de las Políticas Estatales Anticorrupción (PEA) **14**

Recomendaciones para el diseño de PEA **18**

Recomendaciones para la alineación de las PEA a la Política Nacional Anticorrupción (PNA) 18

Recomendaciones para la contextualización de la PNA en el diseño de PEA 27

Preguntas clave sobre el diseño de la PEA **34**

Anexo. Prioridades de política pública de la PNA **36**

Introducción

La Política Nacional Anticorrupción (PNA) es un documento estratégico de largo aliento que plasma la agenda del Estado mexicano en la materia. Se trata igualmente de un instrumento para facilitar el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Dicho documento contiene el diagnóstico y las prioridades mínimas que orientan la actuación de los integrantes del SNA -y de todos los entes públicos del país en el ámbito de sus respectivas competencias- en materia de prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y el control de recursos públicos.

Con base en las facultades conferidas en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), la Comisión Ejecutiva (CE) de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), durante el segundo semestre de 2018, desarrolló una estrategia -que implicó un amplio proceso de consulta pública, y de recopilación y procesamiento de evidencia- que permitió la integración de la PNA, misma que fue dada a conocer a la opinión pública en diciembre de 2018.

Derivado de la presentación de la PNA, se recibieron comentarios provenientes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas, nacionales e internacionales, a fin de enriquecer sus contenidos y alcance. Una vez atendidos dichos comentarios, la CE aprobó por unanimidad la propuesta de PNA en su Primera Sesión Ordinaria del año 2019.

En julio de 2019 se estableció una ruta de trabajo con las instituciones integrantes del Comité Coordinador (CC) del SNA en la que se planificó la recepción y atención de comentarios, insumos y adecuaciones con la finalidad de llevar a cabo los ajustes necesarios y generar una versión final de la PNA, derivado de este trabajo la PNA fue aprobada por unanimidad por el Comité en comento, durante la Primera Sesión Ordinaria, celebrada el 29 de enero de 2020.

La PNA identifica dos grandes rasgos que caracterizan el fenómeno de la corrupción en México (corrupción como ilegalidad y como norma social reconocida), a partir de los cuales se identifican 4 ejes estratégicos, 4 principios transversales y 40 prioridades de política pública (ver Anexo de esta guía) que buscan establecer un piso mínimo compartido a escala nacional sobre la manera como debería combatirse este flagelo en nuestro país.

Ejes y principios transversales de la PNA

La emisión de la PNA presenta un par de retos que deberán encarar las instituciones que integran el SNA en todo el país. El primero de ellos se centra en la necesidad de desarrollar pautas y mecanismos homologados de implementación de la política que permitan traducir las prioridades establecidas en la PNA en acciones, proyectos y compromisos concretos con responsables, plazos y productos claros; que generen resultados en el corto, mediano y largo plazo.

En segundo lugar, se reconoce un reto relacionado con el proceso que deberán seguir los integrantes de los 32 Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) para el diseño, formulación, implementación y evaluación de sus respectivas Políticas Estatales Anticorrupción (PEA). Con respecto a este punto, conviene hacer mención que -en concordancia con lo establecido en la LGSNA- las leyes locales de los Sistemas Estatales Anticorrupción definen un mandato claro a las Secretarías Técnicas, los Comités de Participación Ciudadana y las Comisiones Ejecutivas con respecto al diseño de propuestas de política pública en la materia, mismas que serán sometidas a consideración de sus respectivos CC.

Con referencia a lo señalado en el párrafo anterior, es importante mencionar que como parte del acuerdo mediante el cual el CC del SNA aprobó la PNA se señala que la SESNA deberá elaborar un informe ejecutivo relativo al avance en la elaboración y aprobación de las propuestas de PEA. De igual forma, la SESNA tendrá a su cargo la integración de un grupo técnico conformado por los enlaces de las instituciones del CC del SNA para establecer las pautas, guías, normativa y, en su caso, formatos para la implementación de la PNA; así como la propuesta inicial de metodología de implementación y la elaboración del anteproyecto de metodología de seguimiento y evaluación de la PNA que será sometida a consideración del CC del SNA.

Sobre esta base, y con el propósito de apoyar el trabajo que realicen Secretarías Ejecutivas y Comités de Participación Ciudadana de los SEA en la generación de sus propuestas de PEA, en la presente guía se ofrecen algunas reflexiones y recomendaciones generales que apoyen el proceso de diseño de las PEA. Los elementos contenidos en esta guía sugieren una ruta para la elaboración de políticas anticorrupción, a partir de dos criterios fundamentales, que son:

1. **La alineación** de las propuestas de PEA a los contenidos estratégicos incluidos en la PNA.
2. **La contextualización** de temas, diagnósticos y prioridades desarrollados en la PNA a la realidad y particularidades específicas de cada entidad federativa.

La contraposición de ambos principios (alineación y contextualización) establece un marco básico para el diseño de las propuestas de PEA a través del cual:

1. La estructura y los contenidos esenciales de la PNA (ejes, temas, prioridades) establecen mínimos que deberían ser considerados para su adopción (directa o indirecta) en las 32 PEA. Estos elementos permitirán establecer un acuerdo compartido a escala nacional sobre el problema de la corrupción y favorecerán la homologación de las pautas de implementación, seguimiento y evaluación de las políticas en todo el país.

2. Resulta factible la incorporación de contenidos adicionales y que atiendan las particularidades locales en cada una de las PEA, mismos que podrán definirse a partir de procesos de desarrollo de políticas que combinen metodologías participativas con análisis sistemáticos de información y evidencia generada por instituciones y organizaciones a nivel estatal. Esta ruta para el desarrollo de políticas permite profundizar y particularizar el análisis diagnóstico, propiciando el desarrollo de prioridades congruentes

con el contexto de cada entidad federativa.

Este proceso de alineación y contextualización para el diseño de PEA se sintetiza en 10 recomendaciones que se proponen en esta guía, y que tienen como propósitos fundamentales compartir con los integrantes de los SEA la experiencia generada por la SESNA durante la elaboración de la PNA, así como brindar algunas pautas no obligatorias, pero que, de tomarse en cuenta, podrían facilitar el trabajo que deberán desarrollar todas las instancias involucradas en el desarrollo de las PEA.

Con base en lo anterior, la presente guía se divide en tres apartados en los que se analiza:

1. La naturaleza del proceso de diseño de políticas públicas, y el sustento normativo para el diseño de PEA.
2. La relevancia de los procesos de alineación y de contextualización de las PEA, en el contexto de la PNA.
3. Las principales recomendaciones propuestas desde la SESNA para el diseño de PEA.

Marco conceptual y normativo.

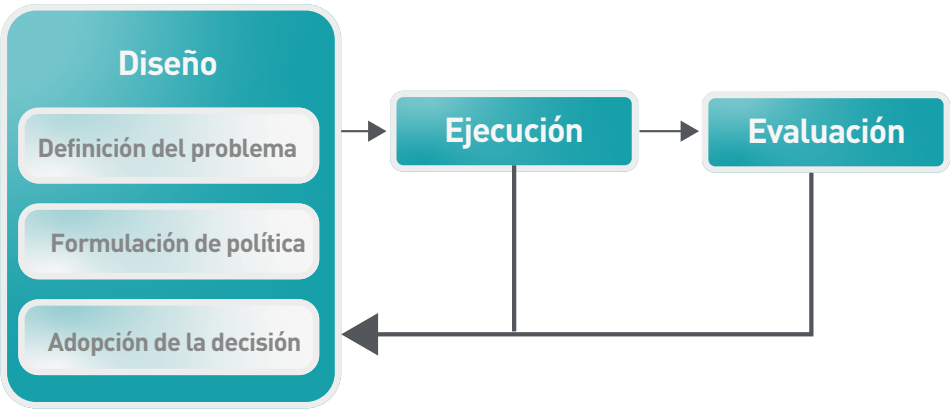
El diseño de políticas públicas.

Desde una óptica tradicional, las políticas públicas pueden entenderse como "un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación"[1]. Desde esta perspectiva, la política pública establece los principios estratégicos -alineados a un objetivo de interés público- que tienen como propósito fundamental la atención y eventual solución de un problema público considerado como relevante por la sociedad.

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

- **Diseño,** que supone la identificación y definición del problema público que se busca atender, la formulación de las soluciones que formarán parte de la política y su adopción través de un proceso de toma de decisiones.
- **Implementación,** que supone la ejecución de las soluciones formuladas en la fase de diseño, a través de acciones sistemáticas con responsables y recursos específicos, alineados con los objetivos de la política pública.
- **Evaluación,** que implica una valoración sistemática de distintos atributos de la política pública (eficiencia, eficacia, calidad, economía, etcétera), así como de su aportación marginal para la atención del problema público para la que fue diseñada.

Ciclo básico de desarrollo de políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

[1] Véase, Luis F. Aguilar, Política Pública, México, EAPDF - Siglo XXI editores, 2012, pp. 28 y s. (Biblioteca básica de administración pública).

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

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

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

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

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

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

1. **Una caracterización del problema público**, en la que se identifiquen de forma general sus atributos definitorios, así como las principales causas que detonan su persistencia.
2. **Un diagnóstico pormenorizado del problema**, que permita dimensionar su magnitud y alcance en distintos ámbitos de la esfera pública.

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

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

Elementos básicos de diseño de la PNA

Definición. La corrupción se define como un orden social que basa sus formas de intercambio en relaciones particulares y de favoritismo.

Atributos básicos de la corrupción.

- Corrupción como ilegalidad.
- Corrupción como orden social.

Problema público. Incapacidad (tanto en el ámbito estatal como social) para controlar la corrupción. Corrupción como consecuencia de riesgos institucionales y sociales subyacentes.

Causas de la persistencia del problema público (Ejes estratégicos).

1. Prevalencia de altos niveles de impunidad en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
2. Persistencia de espacios de discrecionalidad excesivos, que propician la arbitrariedad y el abuso de poder en los entes públicos.
3. Distorsión de los puntos de contacto entre las instituciones de gobierno y la sociedad.
4. Débil involucramiento social en el control de la corrupción.

Alternativas de solución. 40 prioridades de política pública, agrupadas por cada uno de los cuatro ejes estratégicos. En el Anexo 3 de la PNA (Acciones sugeridas asociadas a las 40 prioridades de la PNA) cada prioridad cuenta con elementos que permiten identificar características que pueden ser consideradas por algunos entes públicos y sus homólogos en las entidades federativas.

Conviene diferenciar, sobre esta base, entre los alcances de una política y de un programa público que para el caso de la PNA resultan particularmente relevantes:

Política Pública	Programa Público
• Centrado en el problema público, y no en las acciones que ya se realizan. • Identificación amplia del problema público. • Consenso sobre las pautas estratégicas de actuación en el mediano y largo plazos. • Centrado en la identificación de prioridades, con independencia de la disponibilidad de recursos en el corto plazo. • Centrado en los impactos de mediano plazo	• Centrado en el desarrollo de acciones y proyectos, asociados a la política pública. • Vinculado a los procesos de planeación, programación y presupuesto de los entes públicos. • Énfasis en la definición de responsables, actividades y productos. • Centrado en resultados de corto y mediano plazo.

Con lo anterior, las PEA también deben concebirse como documentos estratégicos que, en su alineación con la PNA, definan las pautas de actuación de las instituciones públicas en cada entidad federativa en materia de combate y control de la corrupción. La PNA debe adaptarse a las particularidades locales -sin perder elementos de acuerdo de aplicación nacional- a través de la elaboración de PEA.

El diseño de políticas estatales anticorrupción. Justificación normativa mínima.

El artículo 7 de la LGSNA establece que uno de los cuatro pilares del SNA está constituido por los Sistemas Estatales Anticorrupción. Sobre esta misma base, el artículo 36 de la misma ley señala que las entidades federativas desarrollarán lo relativo a la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo algunas bases, entre las que destacan las fracciones I, III y IV que resultan relevantes para el desarrollo de las PEA:

> I. Deberán contar con una integración y atribuciones equivalente a las que esta Ley [LGSNA] al Sistema Nacional;

III. Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija:
IV. Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan;

Con base en lo establecido en dicho mandato, las 32 legislaciones estatales en materia anticorrupción definen elementos estructurales y de operación similares a la LGSNA en lo que respecta a la elaboración, aprobación, implementación y seguimiento de las PEA. En específico, y más allá de algunas variaciones mínimas entre legislaciones estatales, los aspectos normativos que definen el proceso de elaboración de las PEA son:

a) Atribución del Comité Coordinador para establecer las políticas públicas en la materia, y atribución de la Secretaría Ejecutiva de dar seguimiento a la implementación de estas (equivalente a artículo 6 de la LGSNA).
b) Atribución del Comité de Participación Ciudadana para opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política (equivalente a artículo 21 fracción VI de la LGSNA).
c) Objeto de la Secretaría Ejecutiva como instancia de apoyo técnico para el desempeño de las funciones del Comité Coordinador (equivalente a artículo 25 de la LGSNA).
d) Atribución de la Comisión Ejecutiva de la elaboración de las propuestas de políticas integrales que será puesta a consideración del Comité Coordinador (equivalente a artículo 31 fracción I de la LGSNA).
e) Atribución del Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva de elaborar proyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales que serán discutidas por la Comisión Ejecutiva (equivalente a artículo 35 fracción IV de la LGNSA).

	Art. 6 **Sobre la elaboración de la política.** [1]	Art. 6 **Sobre el seguimiento de la política.** [2]	Art. 21 **Sobre la participación del CPC en la elaboración de política.** [3]	Art. 25 **Sobre la secretaría ejecutiva como instancia de apoyo técnico.** [4]	Art. 31 **Sobre las atribuciones de la comisión ejecutiva sobre la política.** [5]
Aguascalientes	✓	✓	✓	✓	✓
Baja California	✓	✓	✓	✓	✓
Baja California Sur	✓	✓	✓	✓	✓
Campeche	✓	✓	✓	✓	✓
Chiapas	✓	✓	✓	✓	✓
Chihuahua	✓	✓	✓	✓	✓
Coahuila	✓	✓	✓	✓	✓
Colima	✓	✓	✓	✓	✓
Durango	✓	✓	✓	✓	✓
Estado de México	✓	✓	✓	✓	✓
Guanajuato	✓	✓	✓	✓	✓
Guerrero	✓	✓	✓	✓	✓
Hidalgo	✓	✓	✓	✓	✓
Jalisco	✓	✓	✓	✓	✓
Michoacán	✓	✓	✓	✓	✓
Morelos	✓	✓	✓	✓	✓
Nayarit	✓	✓	✓	✓	✓
Nuevo León	✓	✓	✓	✓	✓
Oaxaca	✓	✓	✓	✓	✓
Puebla	✓	✓	✓	✓	✓
Querétaro	✓	✓	✓	✓	✓
Quintana Roo	✓	✓	✓	✓	✓
San Luis Potosí	✓	✓	✓	✓	✓
Sinaloa	✓	✓	✓	✓	✓
Sonora	✓	✓	✓	✓	✓
Tabasco	✓	✓	✓	✓	✓
Tamaulipas	✓	✓	✓	✓	✓
Tlaxcala	✓	✓	✓	✓	✓
Veracruz	✓	✓	✓	✓	✓
Yucatán	✓	✗	✓	✓	✓
Zacatecas	✓	✗	✓	✓	✓

NOTA: Yucatán y Zacatecas no mencionan en su art. 6° a la SE como la encargada de seguimiento a la implementación de las políticas, sin embargo; sí menciona que es la SE quién someterá a consideración la propuesta de la metodología de indicadores.

[1] Artículo 6. El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia. Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional deberán ser implementadas por todos los Entes públicos. Capítulo I, Del objeto del Sistema Nacional Anticorrupción, LGSNA

[2] Artículo 6. Último renglón: "La Secretaría Ejecutiva dará seguimiento a la implementación de dichas políticas.", Capítulo I, Del objeto del Sistema Nacional Anticorrupción, LGSNA.

[3] Artículo 21.- Fracción VI "Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política nacional y las políticas integrales", Capítulo III, Del Comité de Participación Ciudadana, LGSNA.

[4] Artículo 25.- "La Secretaría Ejecutiva tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente Ley", Capítulo IV, De la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, LGSNA.

[5] Artículo 31.-Fracciones I, II y III "La Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, por lo que elaborará las siguientes propuestas para ser sometidas a la aprobación de dicho comité: I. Las políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos; II. La metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción, así como a las políticas integrales a que se refiere la fracción anterior; III. Los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico respecto de las políticas a que se refiere este artículo. Sección II, De la Comisión Ejecutiva, LGSNA.

La importancia de la alineación y la contextualización para el diseño de PEA

Como se observa en el apartado anterior, la normatividad referente a la elaboración de las PEA y la normatividad contenida en la LGSNA sobre la elaboración de la PNA marcan un proceso relativamente similar; lo cual abre la puerta para replicar el proceso seguido a escala nacional a nivel local lo que contribuye a la alineación de las PEA tanto entre ellas como con la PNA, siempre cuidando las características particulares de cada entidad federativa.

Las PEA permitirán definir y entender el problema de la corrupción en las entidades federativas, y darán pauta para establecer compromisos de política pública claros. Por ello, durante su diseño es importante contar con criterios que contribuyan a la elaboración de diagnósticos robustos y estrategias de largo plazo para guiar los esfuerzos estatales hacia un mismo sentido que permita controlar el fenómeno de la corrupción considerando las condiciones del contexto local, pero asegurando una visión coordinada en el marco del SNA

En este sentido, la PNA, ofrece un paraguas conceptual y metodológico para la acción, mismo que puede ser adoptado en la construcción de las PEA. La evidencia y sus contenidos esenciales pueden ser vistos como insumos fundamentales para que las Secretarías Ejecutivas y Comités de Participación Ciudadana, coordinadas en el marco de sus respectivas Comisiones Ejecutivas, con el apoyo de las instituciones de los CC puedan articular rutas de trabajo precisas que conduzcan a la realización de documentos estatales de política anticorrupción.

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

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

así como a los resultados que de ellas se obtengan. Para ello, es necesario contar con información sobre el desempeño de indicadores. La alineación permite tener claridad sobre la contribución de los SEA al logro de los objetivos planteados a nivel nacional a través de acciones que constituyan un esfuerzo coordinado y que deriven de las 40 prioridades de política pública contenidas en la PNA.

Para tal fin, en la presente guía se ofrecen 10 recomendaciones, derivadas de la propia experiencia acumulada por la SESNA en el desarrollo de la PNA, que tienen como propósito fortalecer la alineación de esfuerzos en todos los niveles de gobierno, así como su contextualización a partir del desarrollo de las políticas anticorrupción. Las recomendaciones que se ofrecen en materia de alineación, y que se analizarán a detalle en la siguiente sección son las siguientes:

Recomendaciones en materia de alineación de las PEA a la PNA

Primera	Procurar que las PEA establezcan una visión estratégica de largo plazo, bajo una estructura similar a la de la PNA.
Segunda	Como parte del desarrollo de los diagnósticos de las PEA, se sugiere aprovechar los datos y la evidencia presentada en la PNA, así como los insumos adicionales de información generados por la SESNA durante el proceso de integración de dicho documento.
Tercera	Mantener, como parte de las PEA, los 4 ejes estratégicos de la PNA (Combatir la corrupción y la impunidad, Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder, Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad, e Involucrar a la sociedad y el sector privado).
Cuarta	Se recomienda incorporar en las PEA, previo análisis detallado, las 40 prioridades de política contenidas en la PNA.
Quinta	Como parte de las PEA, se sugiere incorporar secciones en las que definan premisas básicas sobre la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, que permitan guiar procesos futuros de planeación.

Es importante señalar que, si bien con la alineación se busca que las PEA guarden coherencia y congruencia con respecto a la PNA, el objetivo es que las políticas estatales reflejen también las particularidades del contexto de cada entidad federativa a partir de la identificación y procesamiento de evidencia adicional.

Durante la elaboración de la PNA se procuró el involucramiento de los SEA a través de sus Comités de Participación Ciudadana con la celebración de ocho foros regionales; durante este ejercicio fue posible observar que cada entidad federativa posee agendas diferenciadas sobre el problema de la corrupción a pesar de contar con características comunes.

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

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

Recomendaciones en materia de contextualización de las PEA

Primera	Promover la apropiación del proceso de elaboración de las PEA, a partir de la colaboración entre las Secretarías Ejecutivas y los Comités de Participación Ciudadana, en el marco de las Comisiones Ejecutivas y de la presidencia del CPC.
Segunda	Detonar procesos de diseño de las PEA que impliquen el diálogo con actores sociales interesados y que promuevan el involucramiento activo de las instituciones integrantes de los Comités Coordinadores
Tercera	Articular procesos, en colaboración con los integrantes del Comité Coordinador y con organizaciones locales, de recopilación, procesamiento e integración de datos y evidencia que favorezca la contextualización de los diagnósticos de las PEA desde un enfoque estatal.
Cuarta	En la medida que los procesos de consulta y análisis de información así lo perfilen, incorporar en las PEA los ejes estratégicos y prioridades necesarios que permitan atender dimensiones del fenómeno de la corrupción no considerados en la PNA.
Quinta	En la medida que los procesos de consulta y análisis de información así lo perfilen, incorporar o adecuar en las PEA prioridades o atributos que vinculen a los municipios en las estrategias de control de la corrupción.

Por ello, la presente guía toma en cuenta la autonomía de los estados, las recomendaciones contenidas en ella pretenden contribuir con el proceso de elaboración de las políticas estatales, fomentando la consideración de los contextos particulares. La guía se concibe como una herramienta para que las políticas estatales se alineen con los ejes y prioridades de la PNA, adaptándolos por lo que dependiendo del contexto dichos elementos pueden variar, ser modificados o ampliados sin que ello impida contar con metas compartidas para el control de la corrupción susceptibles de monitoreo y evaluación.

Recomendaciones para el diseño de PEA

Recomendaciones para la alineación de las PEA a la PNA

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

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

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

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

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

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

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

Esquema de alineación: PNA, PEA y Programas de Implementación

Fuente: elaboración propia.

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

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

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

c) Prioridades de política pública, articuladas en torno a ejes estratégicos alineados al diagnóstico realizado.

Una vez concluida la fase de diseño, y al momento de ser aprobadas las respectivas PEA de cada entidad federativa, resultará factible avanzar en la elaboración y puesta en marcha de programas de implementación que, retomando las pautas estratégicas definidas en las PEA, permitan aterrizar a través de acciones, proyectos y compromisos concretos las distintas prioridades ahí definidas. De igual manera, y en paralelo a la elaboración de propuestas de PEA, cuando la Secretaría Ejecutiva lo considere necesario, se podrá avanzar en la identificación de un número acotado de compromisos anticorrupción que permitan generar resultados de valor en el corto plazo en sectores específicos de interés para las instituciones de una entidad federativa determinada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Todas ***las anteriores son fuentes de información muy valiosas que podrían ser aprovechadas y reutilizadas por SE y CPC de los SEA en el proceso de diseño de sus respectivas propuestas de PEA.*** Estos insumos se encuentran libres para su consulta en la sección "Consulta otros documentos relativos a la Política Nacional Anticorrupción" del sitio https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/

Tercera. Mantener, como parte de las PEA, los 4 ejes estratégicos de la PNA (Combatir la corrupción y la impunidad, Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder, Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad, e Involucrar a la sociedad y el sector privado).

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

Sobre esta base, **se considera esencial que en el desarrollo de las propuestas de PEA se preserve la estructura básica (que oriente la elaboración de diagnósticos y de prioridades) de 4 ejes estratégicos. El mantenimiento de estos elementos de la PNA permitirá orientar en una misma dirección los esfuerzos realizados por los distintos entes públicos del país en materia de control de la corrupción.** Naturalmente, los esfuerzos tenderán a variar de acuerdo con las atribuciones y alcances de cada una de las instituciones, pero el trabajo realizado por cada una de ellas permitirá obtener resultados de valor en el mediano plazo.

Temas prioritarios por eje de la PNA

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 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

De igual manera, conviene reiterar que la SESNA -con base en las atribuciones conferidas por la LGSNA- articulará el proceso de seguimiento y evaluación de políticas públicas con base en la estructura de los cuatro ejes estratégicos de la PNA, por lo que la replicación de ella en las 32 PEA permitirá asegurar ejercicios robustos y sistemáticos de evaluación en todo el país. Conviene advertir, como se señalará un poco más adelante, que esta sugerencia no cierra la posibilidad de que en las entidades federativas se desarrollen ejes estratégicos adicionales. Dicha definición de contexto dependerá de la información adicional (cualitativa y cuantitativa) que se recabe durante el proceso de integración de cada política estatal.

Cuarta. Se recomienda incorporar en las PEA, previo análisis detallado, las 40 prioridades de política contenidas en la PNA.

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

Las prioridades son las recomendaciones de política que se identificaron como imprescindibles a partir de toda la evidencia mostrada en el diagnóstico de la PNA, y de los resultados del proceso de política pública, y se clasifican por cada uno de los 4 ejes estratégicos.

El análisis detallado de cada una de las 40 prioridades de política permitirá identificar cuáles son aplicables de manera directa en el ámbito local y cuáles no. En este proceso es importante tomar en cuenta la información recopilada sobre el problema de la corrupción en la entidad, las capacidades institucionales y normativas de los Estados y los diagnósticos elaborados.

Una vez finalizado el análisis, ***se debe trabajar con aquellas prioridades que no pudieron ser aplicadas de manera directa en el ámbito local con la finalidad de ajustarse atendiendo los alcances de la PEA. Esto es, se debe procurar su adopción indirecta.*** El ajuste debe considerar la esencia de la prioridad para mantener la alineación nacional, adaptando y/o ampliándolas para que sean aplicables en el marco de intervención que se proponga

en las políticas locales. En principio, se sugiere que -como mínimo- las propuestas de PEA incluyan 40 prioridades que resulten de la adopción directa o indirecta de aquéllas que se incluyen en la PNA.

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

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

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

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

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

Una vez aprobadas las PEA debe dar inicio la fase de implementación de estas. En esta fase se traducirán las prioridades establecidas en acciones, proyectos y compromisos, así como los responsables, plazos y productos claros que generen resultados en el corto, mediano y largo plazo. Para ello será necesario contar con pautas y mecanismos homologados de implementación que faciliten el proceso para todos los responsables. ***Con la finalidad de dar celeridad y certeza a la implementación de las PEA se recomienda contar desde su diseño con un apartado que incluya las bases y premisas básicas para***

articular un esquema de implementación, y un modelo de seguimiento y evaluación que logre combinar de manera armónica la evidencia disponible, las buenas prácticas existentes y las aportaciones realizadas por los distintos sectores de la sociedad civil.

En el caso de la PNA, su implementación requerirá el liderazgo de los integrantes del CC del SNA a fin de dinamizar procesos de coordinación con distintos entes públicos relevantes que puedan desarrollar acciones que permitan establecer una visión de implementación en conjunto en los poderes e instituciones federales. Un pilar fundamental en el desarrollo del proceso de implementación será el diálogo y la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, académicos, empresarios, instituciones públicas y organismos internacionales bajo la coordinación de las instituciones que integran el CC del SNA. El objetivo será generar un esquema de implementación que logre combinar de manera armónica la evidencia disponible, las buenas prácticas existentes y las aportaciones realizadas por los distintos sectores de la sociedad.

En este entendido, y derivado de la definición de instituciones líderes para el proceso de implementación, se identificaron vínculos concretos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador del SNA para cada una de las prioridades de política pública, esto con el objetivo de que -entre ellas- articulen mesas técnicas de implementación que propicien, por una parte, la definición de acciones y proyectos asociados con cada una de las prioridades y, por otra, se propongan pautas para la definición de compromisos, metas e indicadores.

Modelo general de implementación

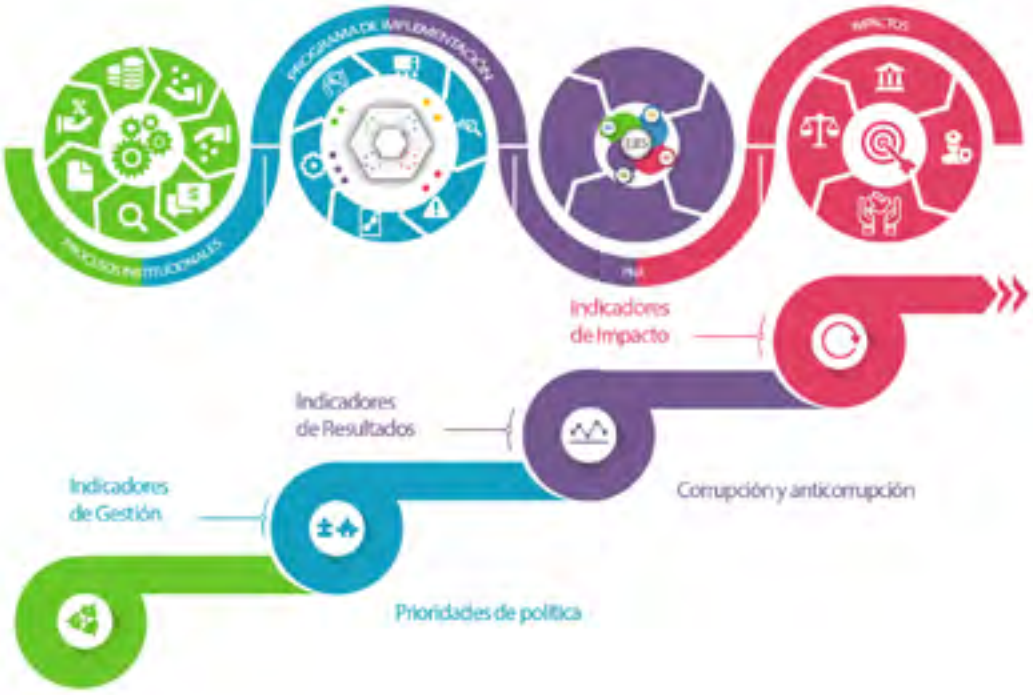
Fuente: elaboración propia.

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

Por otra parte, la progresividad hace referencia a que las acciones establecidas en el proceso de implementación estarán sujetas a ciclos de mejora continua, con base en los resultados que se obtengan de los sistemas de seguimiento y evaluación; en este sentido, se establecerá un periodo de revisión al cabo de 3 años para, en dado caso, realizar ajustes a las estrategias y líneas de acción establecidas.

Con respecto al seguimiento, a nivel nacional se propone la creación de un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC). Este se concibe como un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores que permita evaluar en un primer momento la evolución del fenómeno de la corrupción y en un segundo momento los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, resultados y procesos obtenidos a partir de la implementación de programas.

Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción



Fuente: elaboración propia.

Esta aproximación comprehensiva del seguimiento y la evaluación pretende evitar limitarse a un concepto fijo de la corrupción, y permite que el modelo esté integrado por una gran cantidad de información que podrá ser analizada, en función de las preguntas de evaluación que busquen resolverse, la política o los programas de implementación Asimismo, y en la medida que las PEA se encuentren alineadas a la PNA, existirá la oportunidad de incluir en el MOSEC indicadores con información a nivel subnacional, mismos que servirán para brindar información relacionada con el impacto que están teniendo las respectivas implementaciones de las PEA en las diferentes entidades federativas del país. Como parte del MOSEC se definirán dimensiones operativas -determinadas por temáticas y niveles de desempeño- que faciliten la búsqueda y el análisis de indicadores.

Los elementos antes mencionados se enuncian de forma más detallada en uno de los apartados de la PNA, con ello se busca dar guía sobre los pasos a seguir, fomentando un proceso ordenado y apegado a la búsqueda de la consecución de los objetivos de control y combate a la corrupción. ***Los Estados deberán hacer lo propio para que considerando sus contextos locales establezcan mínimos que permitan articular procesos de implementación eficaces una vez que sus PEA sean aprobadas; para ello se recomienda considerar los elementos de implementación, seguimiento y evaluación señalados en la PNA.***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como referencia, durante la integración de la PNA, en el marco de la CE, se aprobó el desarrollo de una consulta pública nacional, cuyos pilares y alcances se pueden consultar en el documento "Proceso de consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción" [2].

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

a)Población abierta: percepciones y opiniones acerca de las causas y las posibles vías de solución al problema de la corrupción (consulta ciudadana en línea).
b) Expertos: opiniones y propuestas para entender y enfrentar la corrupción, sustentadas en estudios o investigaciones realizadas en sus instituciones o como parte de su trabajo académico (consejo consultivo).
c) Audiencias estratégicas locales: opiniones y propuestas que permitan contextualizar los alcances de la PNA a las realidades y problemáticas concretas que se enfrentan en las entidades federativas (foros regionales).

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

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

[2] Disponible en https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/3-Anexo-2-Proceso-de-integración-de-la-PNA-23012020.pdf

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

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

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

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

En el caso de la PNA, se desarrolló un análisis de información relevante en colaboración y de forma simultánea con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: se procesó y agrupó la información y datos sobre la corrupción, provenientes de estudios entregados por los integrantes del Consejo Consultivo, así como los propios de la Red por la Rendición de Cuentas y la Secretaría de la Función Pública, en sus respectivas propuestas de política anticorrupción, y otros estudios identificados por el Observatorio de la Corrupción y la Impunidad, a fin de recolectar toda evidencia cuantitativa y cualitativa posible.

El proceso de sistematización y agrupamiento de información permitió identificar los Ejes estratégicos y dar sustento y respaldo a las conclusiones, recomendaciones y observaciones expuestas en la política. Tomar como base la información contenida en la PNA, las bases de datos y documentos de interés disponibles[3] puede ser de gran ayuda para la integración de una PEA vinculante con el fenómeno de la corrupción en el ámbito local.

[3] https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/

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

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

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

Las recomendaciones referentes a la alineación permiten contar con un esquema base para la PEA, partiendo de los elementos contenidos en la PNA y con los insumos obtenidos de las dos recomendaciones previas, se deberá llevar a cabo un análisis que permita establecer si los elementos del esquema base son suficientes o si es necesario incorporar ejes estratégicos y prioridades que atiendan características particulares de cada entidad federativa.

La corrupción es un fenómeno multicausal por lo que en el desarrollo de la PNA se llevó a cabo un ejercicio de ponderación sobre sus características, causas y efectos con la finalidad de contar con una propuesta integral que permitiera atender sus principales dimensiones en el ámbito nacional. Por ello, ***es posible que haya dimensiones particulares dependiendo de los contextos locales que no hayan sido consideradas en la PNA por su carácter nacional, pero que deberán incluirse en las PEA si se considera muy relevante con base en la evidencia local.***

En ese sentido, ***se recomienda revisar el proceso de construcción de la PNA y emularlo con un paradigma local; ello implicará llevar a cabo un análisis y estudio exhaustivo de informes, información oficial y estadísticas locales con el objetivo***

de diagnosticar con mayor precisión las causas de la corrupción en las entidades federativas. Al cabo de este ejercicio y de una verificación de los ejes y prioridades de la PNA, se tendrá un panorama más amplio y certero para decidir si en las propuestas de PEA es necesario añadir algún eje estratégico, transversal, tema y/o prioridades, o bien, simplemente ajustar los existentes al contexto particular.

Esta verificación conlleva la consideración de programas y acciones en específico, por lo tanto, contemplar la adición de ejes y/o prioridades debe ser el resultado de haber agotado una vinculación con la PNA a las problemáticas locales. De esta forma, las PEA tendrán como mínimo los cuatro ejes estratégicos de la PNA y las 40 prioridades[4] y, dependiendo de los hallazgos derivados de los diagnósticos locales, pueden incluir nuevas prioridades y/o ejes.

Se recomienda que la definición de nuevas prioridades y/o ejes se lleve a cabo siguiendo el modelo y metodología de la PNA, es decir, desarrollar su diagnóstico y justificar con evidencia disponible y verificable cada una de sus partes. Esto permitirá homologar las políticas y acciones de los sistemas estatales, lo cual promoverá la coordinación y colaboración entre el Sistema Nacional, así como un mejor ejercicio de implementación y retroalimentación de las buenas prácticas.

Quinta. En la medida que los procesos de consulta y análisis de información así lo perfilen, incorporar o adecuar en la PEA prioridades o atributos que vinculen a los municipios en las estrategias de control de la corrupción.

La reforma constitucional en materia anticorrupción publicada el 27 de mayo de 2015, creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) para coordinar a las autoridades federales, estatales y municipales con el fin de que prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y hechos de corrupción. De acuerdo con lo establecido en la Constitución Mexicana vigente, el Municipio, es un ente autónomo que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; se encuentra vinculado jerárquicamente con el gobierno estatal; tiene libertad para administrar su presupuesto; posee facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales, y su gobierno es electo de manera directa, democrática y popular.

[4] Es importante señalar que las prioridades tienen características de escalabilidad y modularidad para ser ampliadas de acuerdo con las necesidades y circunstancias locales, por lo que, dependiendo del alcance de las PEA, las atribuciones de los SEA y los contextos locales, algunas de las 40 prioridades deberán ajustarse mientras que otras podrán aplicarse sin necesidad de ningún ajuste.

En otras palabras, se puede exponer como definición particular, que el municipio es un espacio territorial constituido por un grupo de pobladores que representan el mismo interés de demanda de bienestar y calidad de vida, velado y administrado por ellos mismos.

Por lo anterior es preciso reconocer que el municipio se ha convertido en una figura jurídico-política, con características particulares que le han dado preponderancia y al cual se le considera el soporte base en la relación gobierno-ciudadanía; pues al ser la autoridad local más cercana, la de primer contacto, es la más susceptible de ser receptiva de la voz de sus ciudadanos y por consiguiente es la que en teoría mejor conoce sus necesidades, los municipios son un elemento que contribuye a mejorar la situación del Estado en general.

Dentro de este enfoque, el municipio se convierte en una pieza esencial para coordinar los esfuerzos dentro del SNA. Aunado a esto, cabe mencionar que dentro de los foros regionales se visibilizaron varios argumentos que permitieron plantear cómo figuran los municipios en esta coordinación, y de qué manera los municipios pueden implementar acciones concretas y tangibles para introducir el arquetipo de la responsabilidad activa en los gobiernos locales.

Un aspecto más a destacar es que, por ejemplo, algunos estados como Sinaloa y el Estado de México, dentro de sus leyes anticorrupción han diseñado y aprobado la posibilidad de crear sistemas municipales anticorrupción, lo que les daría un papel más proactivo en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Considerando lo anterior, ***se sugiere incorporar en la PEA prioridades y/o atributos que, de acuerdo con el contexto estatal, vinculen a los municipios en las estrategias de control de la corrupción para lograr un mayor impacto en la implementación de las PEA y contribuir al logro de los objetivos de combate a la corrupción de la entidad federativa, evitando la fragmentación de los esfuerzos y acciones.***

Preguntas clave sobre el diseño de la PEA

En la presente guía se expusieron algunos elementos indispensables a considerar en el proceso de diseño de una política pública y se ofrecieron diez recomendaciones agrupadas en dos temas (alineación y contextualización) que pueden apoyar la labor de los SEA en la elaboración de sus PEA. Dichas recomendaciones parten de la experiencia adquirida por la SESNA durante el proceso de elaboración de la PNA y buscan facilitar el proceso en el ámbito de cada entidad federativa. Derivado de los contenidos presentados en esta guía, conviene destacar tres preguntas que pueden surgir de manera recurrente al momento de elaborar las PEA.

¿Por qué esperar a que la PEA sea aprobada para elaborar los programas de implementación?

Es importante que las PEA se formulen, en la medida de lo posible, adoptando la metodología seguida para la construcción de la PNA, pero tomando en consideración las perspectivas que ofrezcan tanto actores como evidencia local. Lo anterior con la finalidad de enriquecer su contenido y alcance. El involucramiento de la Secretaría Ejecutiva, el CPC, las instituciones integrantes del CC, academia y sociedad civil a nivel local, permite generar confianza y legitimidad en el diseño de la PEA, y que su construcción responda a problemáticas puntuales existentes en el ámbito local de cada entidad federativa.

Un proceso de planeación ordenado y estructurado facilita la definición de acciones que respondan de forma eficaz a la problemática identificada en los diagnósticos abonando así a la consecución de los objetivos definidos tanto en el ámbito estatal como en el nacional. Por eso es importante trabajar en una primera fase en la elaboración de las PEA y posterior a su aprobación, desarrollar los programas de implementación necesarios en los que se definan las acciones específicas, para después llevar a cabo un proceso de seguimiento y evaluación. Desde la SESNA pondremos a disposición de Secretarías Ejecutivas y Comités de Participación Ciudadana de los SEA los insumos necesarios para que, llegado el momento, puedan desarrollar de manera efectiva sus respectivos programas de implementación.

¿Se pueden definir acciones de corto plazo en los programas de trabajo, alineadas a la PNA?

En función al contexto de cada entidad federativa, y cuando las Secretarías Ejecutivas Estatales lo consideren necesario, pueden desarrollarse acciones de corto plazo que generen resultados inmediatos en materia de control de la corrupción. En estos casos, se podrán generar compromisos que se traduzcan en acciones de corto plazo que se llevarán a cabo de forma paralela a la elaboración de las PEA y sus programas de implementación.

Dichos compromisos deberán considerar algunos elementos mínimos que les permitan guardar coherencia con las PEA (alineación a los ejes de la PNA, vinculación con alguna de las 40 prioridades; criterios mínimos de claridad, especificidad y orientación a resultados de los proyectos, entre otros) y tener un impacto en la consecución de los objetivos locales y nacionales.

¿La SESNA puede ofrecer asesoría y apoyo técnico adicional para la elaboración de las PEA?

La información y recomendaciones aquí vertidas se ponen a disposición de los sistemas locales para que, a su criterio, hagan uso de ellas y sirvan como herramientas de apoyo. De igual forma, la SESNA pone a su disposición toda la información que fue analizada en el proceso de construcción de la PNA, datos y estadísticas que se encuentran sistematizados. Asimismo, ofrecemos apoyo técnico, asesoría y acompañamiento a las Secretarías Ejecutivas y Comisiones Ejecutivas de las entidades federativas para que, en la medida de sus necesidades, reciban la asistencia necesaria para la elaboración de sus políticas. Para cualquier duda o solicitud de asesoría pueden ponerse en contacto a la Dirección General de Vinculación Interinstitucional al correo electrónico **sesnadgvi@sesna.gob.mx** o al teléfono 55 8117 8100 ext. 1055.

Anexo. Prioridades de política pública de la PNA

Eje 1. **Combatir la corrupción y la Impunidad**	**Prioridad 1.** Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, substanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.
	Prioridad 2. Asegurar la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera.
	Prioridad 3. Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y susbtanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Nacional.
	Prioridad 4. Implementar estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de prevención, denuncia, detección, investigación, resolución y sanción de hechos de corrupción, en colaboración con el SNT.
	Prioridad 5. Impulsar la mejora y homologación a escala nacional de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes.
	Prioridad 6. Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.
	Prioridad 7. Establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción.
	Prioridad 8. Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, 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.

Eje 2. **Combatir la arbitrariedad y el abuso poder**	**Prioridad 11**. Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.
	Prioridad 12. Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.
	Prioridad 13. Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.
	Prioridad 14. Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.
	Prioridad 15. Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Nacional Anticorrupción, junto con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.
	Prioridad 16. Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas, el cabildeo y los programas públicos, en colaboración con el SNT e instancias públicas nacionales e internacionales.
	Prioridad 17. Impulsar la consolidación y evaluación a escala nacional de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios.
	Prioridad 18. Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, en colaboración con el Sistema Nacional de Archivos y el SNT, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados.
	Prioridad 19. Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.
	Prioridad 20. Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.

Eje 3. **Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad**	**Prioridad 21**. Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.
	Prioridad 22. Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.
	Prioridad 23. Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva, en coordinación con el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria.
	Prioridad 24. Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo nacional de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información pública existente.
	Prioridad 25. Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas.
	Prioridad 26. Fomentar la conformación de una coalición de empresas íntegras que impulse la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro del sector productivo.
	Prioridad 27. Impulsar la creación y homologación de principios normativos en materia de cabildeo y conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.
	Prioridad 28. Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas, en colaboración con el SNT.
	Prioridad 29. Desarrollar e implementar un sistema único de información sobre compras y adquisiciones públicas, que incluya un padrón nacional de proveedores de gobierno y un sistema nacional homologado de contrataciones públicas, vinculados a la Plataforma Digital Nacional.
	Prioridad 30. Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización.

Eje 4. **Involucrar a la sociedad y el sector privado**	**Prioridad 31.** Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.
	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.