PRÁCTICA 3

Anexo transversal
Anticorrupción

Embajada Británica en México

SECRETARÍA EJECUTIVA SNA

México Evalúa

TRANSPARENCIA MEXICANA

1. Introducción

En el modelo nacional de implementación de la reforma anticorrupción destaca, en primer lugar, la aprobación de las llamadas políticas estatales anticorrupción (PEA), definiendo prioridades para los sistemas estatales anticorrupción (SEA). **En segundo lugar**, ante el reto que implicó definir prioridades y no acciones anticorrupción, el modelo requiere que este paquete de políticas públicas cuente con **un programa de implementación de la PEA (PI-PEA)** en el que se acuerden acciones concretas, así como mecanismos de coordinación. **En tercer lugar** y frente al mandato de dar seguimiento y evaluar las PEA, los SEA se enfrentan al **desafío de contar con fuentes de idóneas de información (desagregados, específicos, contextualizados y oportunos) para dar cuenta de los avances en la materia.**

En el balance de estos tres momentos en la implementación de la reforma se encuentra que de los 32 estados, 20 han aprobado su PEA y de estos dos cuentan con un PI-PEA. Respecto al seguimiento y evaluación de la PEA y el PI-PEA, las entidades se inclinan a adoptar el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad (MESAI)[i], diseñado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA).

En la ejecución de estos tres momentos de la puesta en marcha de las políticas públicas anticorrupción, aspectos que se implementan paralelamente, se ha encontrado **un cuarto objetivo relativo a construir y poner en práctica una metodología para identificar el presupuesto anticorrupción, esfuerzo que se ha denominado Anexo Transversal Anticorrupción (ATA). Ante los múltiples desafíos enlistados, también es pertinente señalar que la SESNA y las SESEA priorizan la aprobación de las PEA, de los PI-PEA y el desarrollo de modelos de seguimiento y evaluación, no sin dejar reconocer que el ATA es una estrategia recomendable.**

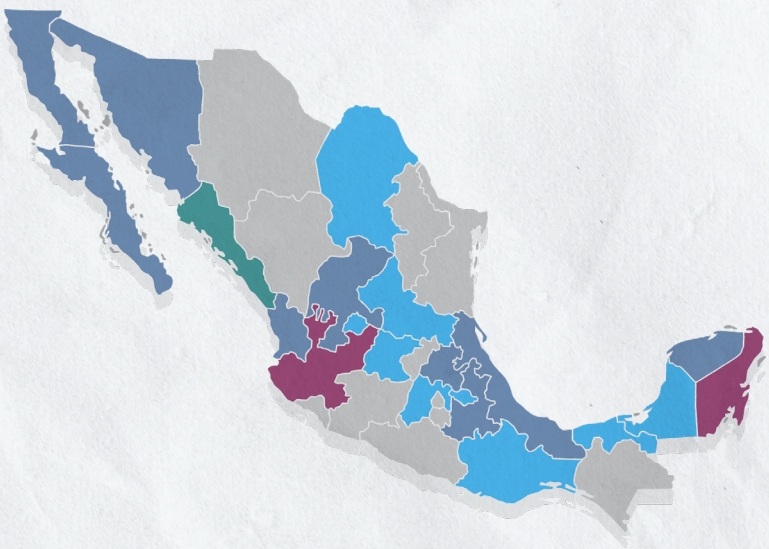
El Anexo Transversal Anticorrupción recibe el nombre de "Anexo" porque acompaña al decreto de presupuesto (aprobado por la Cámara de Diputados o los congresos de los estados) en formato de "anexo". Adquiere su carácter transversal porque concurren en él programas presupuestarios, componentes de éstos y/o unidades responsables, cuyos recursos son destinados a acciones y servicios vinculados, en este caso específico, a la anticorrupción. Debe señalarse que el anexo transversal adquiere su carácter de anticorrupción cuando las variables presupuestales tradicionales se alinean a las prioridades de las Política Nacional Anticorrupción o de las PEA, en el caso de los estados. Este proceso describe de manera general la llamada metodología del ATA.

Así, **es condición necesaria la existencia de una PEA para la integración de un ATA, debido que sólo es posible alinear recursos si están definidas las prioridades anticorrupción. Por tanto, sólo en las 20 entidades en las que se cuenta con una PEA es factible llevar a cabo este proceso.**

Sin embargo, en lo concerniente al ATA se observan diferencias relevantes entre las 20 PEA aprobadas y que están disponibles para su consulta. En el proceso de integración de la PEA las entidades han seguido rutas diferenciadas. **El esfuerzo de homologar las prioridades de las PEA con la Política Nacional Anticorrupción (PNA), lo que considera un proceso de retroalimentación con la SESNA, en cuanto al ATA, consistió en incorporar dos elementos. Por un lado, implementar una evaluación de desempeño de los SEA. En segundo lugar, adoptar una metodología para identificar el presupuesto anticorrupción (ATA).**

De la revisión de las 20 PEA disponibles para consulta, se encontró que 10 entidades (50%) incorporaron una prioridad *ad hoc* respecto al ATA y 10 (50%) entidades no lo hicieron. Finalmente, de la investigación realizada se encontró que sólo 3 entidades (Jalisco, Quintana Roo y Sinaloa) han implementado en sus presupuestos un ATA. Destaca que una de ella (Sinaloa) cuenta con un ATA sin que esté previsto como prioridad en su PEA. El Mapa 1 sintetiza las tres variables señaladas (condición de la PEA, prioridad ad hoc para implementar ATA y existencia de un ATA).

Mapa 1. Avance en la implementación de Anexos Transversales Anticorrupción.



- 12 entidades sin Política Estatal Anticorrupción (PEA) aprobada
- 9 entidades con PEA aprobada, sin Prioridad ad hoc sobre ATA en PEA, y sin ATA en presupuesto
- 8 entidades con PEA aprobada, con Prioridad ad hoc sobre ATA en PEA, y sin ATA en presupuesto
- 2 entidades con PEA aprobada, con Prioridad ad hoc sobre ATA en PEA, y con ATA en presupuesto
- 1 entidad con PEA aprobada, sin Prioridad ad hoc sobre ATA en PEA, y con ATA en presupuesto

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

El avance en la adopción del ATA está siendo gradual. En el acumulado tres de 32 entidades (9.4%) lo han implementado. No obstante, en el presente trabajo se **destaca la importancia del ATA porque alinear el presupuesto con las prioridades anticorrupción de las PEA permite centrar la atención en la importancia que los responsables del proceso de diseño y aprobación del presupuesto prestan al fortalecimiento de las instituciones con atribuciones anticorrupción, así como ampliar el conocimiento de cómo gastan éstas y facilitar la rendición de cuentas a las que están sujetas.**

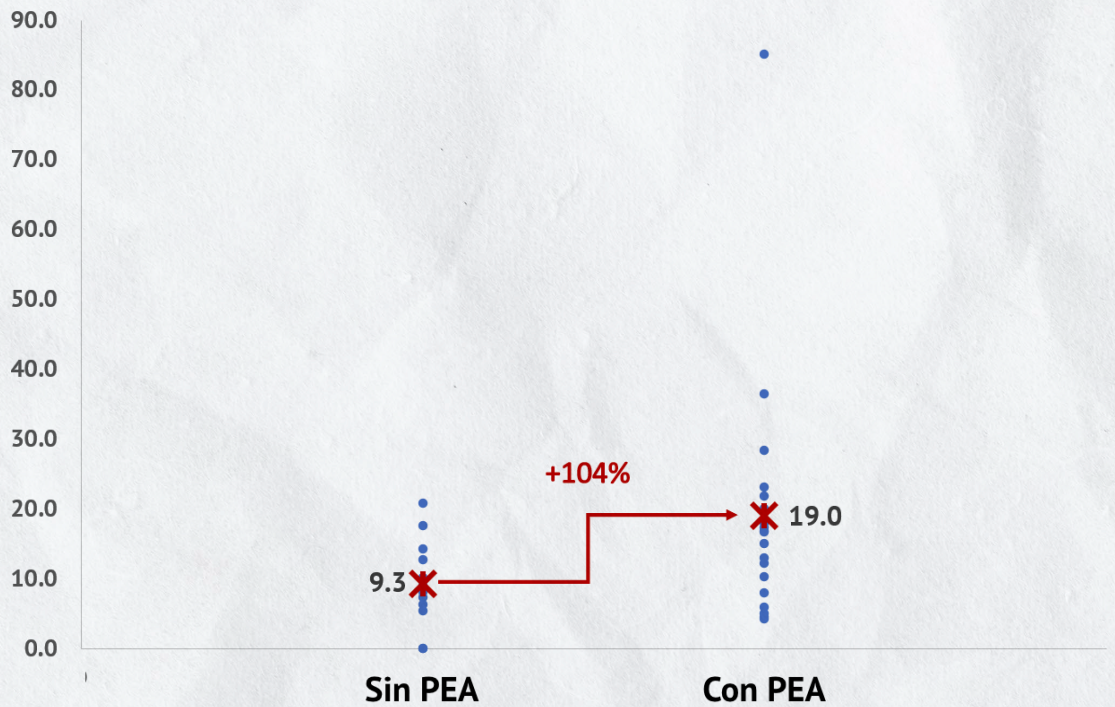
Bajo esta premisa, definió como buena práctica la implementación de un ATA en los decretos de presupuestos y que este esfuerzo sea sostenido en el tiempo. El caso del estado de Jalisco destaca como un ejemplo efectivo de cómo adoptar esta herramienta.

2. Importancia del **presupuesto anticorrupción**

El presupuesto anticorrupción, es decir, aquél destinado a dar viabilidad operativa a las instituciones encargadas de la prevención, detección, investigación y sanción de la corrupción, así como de la recuperación de activos y reparación del daño, no sólo se ejecuta desde las instituciones que integran formalmente los comités coordinadores. Por el contrario, existen instituciones que no están representadas en estos órganos colegiados, pero que ejercen funciones anticorrupción relevantes. Destacan, por ejemplo, las instituciones encargadas de hacer investigaciones de recursos financieros que se obtienen y utilizan de manera ilícita, vinculados en múltiples ocasiones con actos de corrupción.

Para señalar un ejemplo del primer caso, es decir de instituciones anticorrupción, y el por qué es importante documentar el presupuesto que ejercen y los resultados que se observan, en la Gráfica 1 se reporta el presupuesto para el ejercicio 2022 de las 32 SESEA, divididas según el estatus de aprobación de las PEA en sus entidades.

Gráfica 1. Presupuesto 2022 (mdp) de las SESEA, según condición de aprobación de la PEA.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción" con base en información proporcionada por la SESEA de Aguascalientes en el cuestionario de control. Abril 2022.

De acuerdo a la Gráfica 1, se observa que el presupuesto promedio de las SESEA en entidades con PEA aprobada es 104% superior al promedio de las SESEA en entidades sin PEA aprobada. La información no es suficiente para inferir causalidad alguna. Sin embargo, en las investigaciones de la Práctica 1 y Práctica 2 del proyecto en curso se documentaron los esfuerzos de las SESEA para integrar e implementar las PEA y cómo sus ejercicios enfrentaron restricciones presupuestales relevantes.

Si bien, la suficiencia de recursos para la realización de sus acciones anticorrupción para las instituciones vinculadas al control de este fenómeno es una condición necesaria para su funcionamiento, no hay evidencia que permita concluir que incrementar el presupuesto a una SESEA sea suficiente para alcanzar avances y resultados anticorrupción (aprobación de PEA). Por otro lado, no es posible afirmar que un mayor presupuesto sea reflejo de entornos institucionales más favorables en lo que se estiman relevantes los esfuerzos anticorrupción y por tanto se alcancen resultados en la materia. Las hipótesis están abiertas, pero lo que es necesario para explorarlas es la necesidad de información y por este motivo es necesario implementar el ATA.

Ampliando el ejemplo del presupuesto autorizado a las SESEA para el año 2022, en el Mapa 2 se reportan, a efecto de contrastarlos, el presupuesto aprobado en millones de pesos (A) y el presupuesto por habitante (B).

Mapa 2. Comparación de presupuesto total (mdp) y presupuesto por habitante (pesos) de las SESEA.

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción" con base en información proporcionada por la SESEA de Aguascalientes en el cuestionario de control. Abril 2022.

Con base en el Mapa 2 se observa que la métrica del presupuesto por habitante es más útil para asociarse a resultados anticorrupción. Para Aguascalientes (entidad analizada en el informe de la Práctica 2) el presupuesto la coloca cerca del promedio nacional ($15.4 mdp). Sin embargo, en el presupuesto por habitante es la segunda entidad con mayores recursos. De esta forma, el presupuesto disponible en esa entidad permite explicar la realización de encuestas representativas en la entidad (e incluso municipal), así como la estructura suficiente para implementar el Censo de Gobierno. En el sentido de esta comparación también es posible destacar Quintana Roo, una de las dos entidades con PI-PEA.

Por otro lado, se encuentra cómo las entidades que aún no tienen aprobada la PEA (casos como Nuevo León, Tamaulipas, Guerrero, Ciudad de México y Colima) figuran en los últimos lugares en la comparación de presupuesto por habitante.

De esta forma, si bien se expuso una comparación entre entidades, la importancia de los Anexos Transversales Anticorrupción radica en la información que generan para poder analizar los recursos, las funciones, el ejercicio del gasto en materia anticorrupción, de forma que conforme se vaya acumulando información en el tiempo, se pueda identificar su impacto en los resultados en materia anticorrupción.

El mapeo de recursos a través del ATA también permite identificar cuáles son las prioridades que concentran mayores recursos y, por contraste, cuáles requieren mayores recursos para hacerlas viables y realizables. En perspectiva, las asignaciones presupuestales son reflejo de las prioridades gubernamentales. Si algún proyecto o programa carece de recursos es altamente probable que no sea prioritario. En este sentido, el ATA permite tomar el pulso respecto de si el control de la corrupción, de la impunidad y el fortalecimiento de las acciones e instituciones anticorrupción es prioritario o no.

3. Caso Jalisco: **Anexo Transversal Corrupción e Impunidad**

3.1. Integración

El estado de Jalisco es una de las tres entidades que implementan un ATA. De acuerdo a los criterios enlistados con antelación, Jalisco cumple con tener una PEA aprobada y en la que se considera la prioridad de implementar una metodología de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SESEAJAL) logró incorporar al presupuesto del estado, desde el ejercicio 2020, el denominado Anexo Transversal Corrupción e Impunidad (ATCI). De esta forma, este instrumento se implementó en esta entidad un año antes de que el presupuesto federal incorporara el ATA (2021).

Como parte de la investigación para documentar la práctica, la SESEAJAL reportó que el problema público que buscó atender y solucionar era la ineficiencia en el control de la corrupción, debido a la desarticulación de las acciones de los entes públicos estatales que administran y ejercen recursos.

La misma SESEAJAL informó que la estrategia desarrollada para enfrentar el problema (integración del ATCI) se puede dividir en seis etapas como se reporta en la Figura 1:

Figura 1. Modelo de cumplimiento para la definición, implementación y evaluación de políticas públicas en materia de anticorrupción.

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

De la entrevista sostenida con la SESEAJAL la fase crítica del proceso es la sensibilización a la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco (SHP) para incorporar un nuevo anexo transversal al presupuesto de egresos. Desde esta perspectiva es definitorio la apertura de la SHP o de la dependencia a cargo de proceso presupuestario para autorizar un nuevo instrumento de este tipo. Es pertinente reconocer que, en ocasiones, las Secretarías Ejecutivas del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA) no tienen la visibilidad suficiente dentro de la administración pública, por lo que para impulsar el ATA es necesario el acompañamiento de los comités coordinadores.

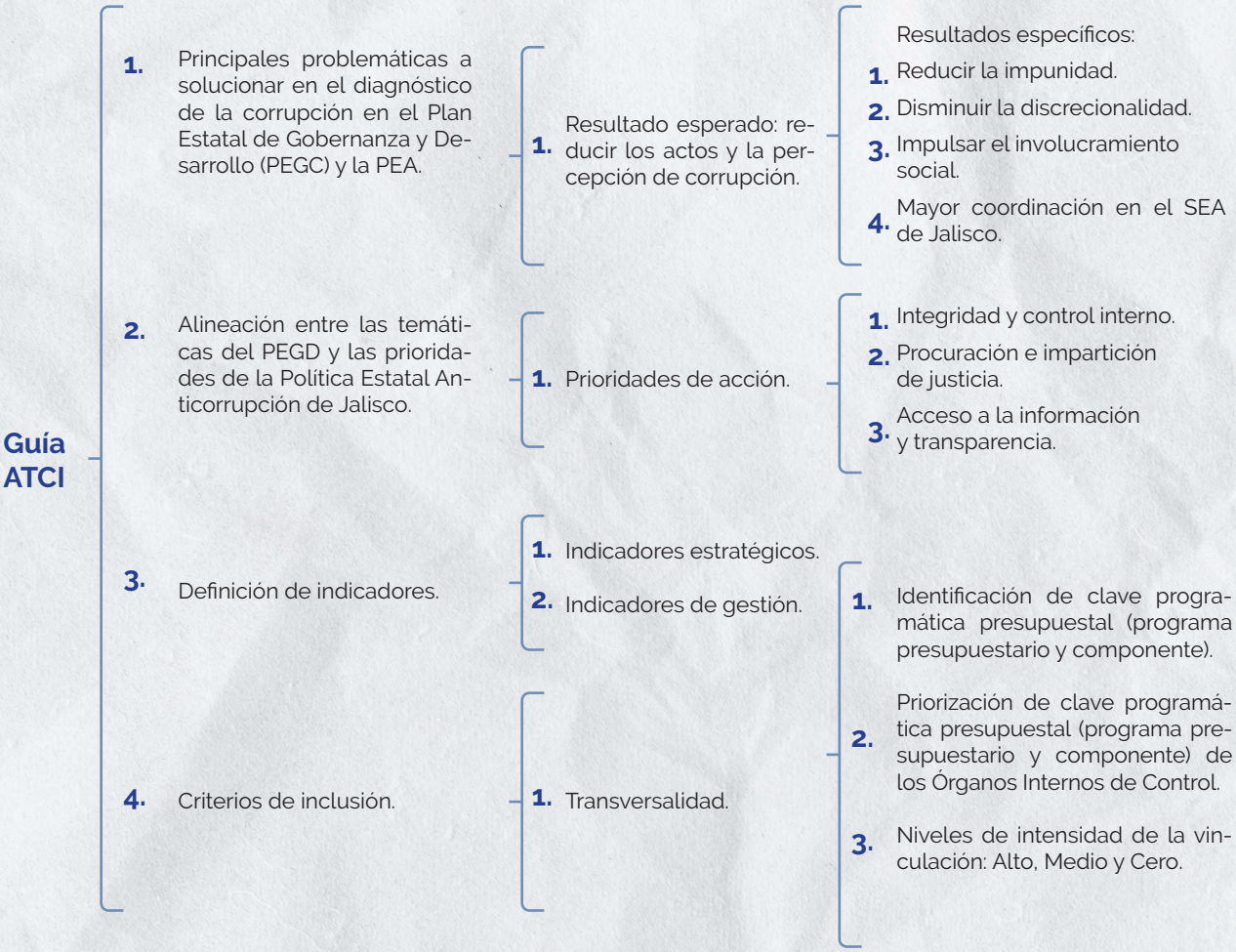
Al respecto, **es oportuno recordar la experiencia federal, debido a que fue a través de un artículo transitorio en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en 2020 que se incluyó la disposición para articular un ATA para el siguiente presupuesto (2021). No debe pasarse por alto que es necesario modificar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para insertar el ATA en el proceso de presupuestación.** Estas lecciones son valiosas para que en las entidades federativas las SESEA cuenten con alternativas para buscar un acercamiento con los responsables del proceso presupuestario.

Complementariamente, y como se revisó al inicio de este trabajo, la condición de que la PEA cuente o no con una prioridad ad hoc para impulsar ATA es fundamental. Si la PEA no cuenta con esta prioridad será más complicado para las SESEA encontrar un asidero

normativo (debe recordarse que las PEA son mandatos derivados de leyes) para impulsar y justificar un ATA. Por tanto, en el proceso de revisión y opinión de las PEA que aún se encuentran pendiente de aprobación (12 entidades) es de la mayor relevancia que se adopte esta medida, misma que abre la puerta para sensibilizar a las autoridades responsables del proceso presupuestario.

Con relación al proceso para la integración del ATCI, es pertinente realizar precisiones en particular a la Etapa 2, porque la integración de la metodología es parte central del proceso, ya que definirá las bases sobre las cuales los ejecutores de gasto explorarán su presupuesto y sus funciones para alinearlos con criterios anticorrupción. Este proceso se detalla en la Figura 2.

Figura 2. Proceso para la integración de la Guía Anexo Transversal de Corrupción e Impunidad.



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

La definición de un ATA y su incorporación al presupuesto de egresos requiere como parte del proceso (Proceso 1) que las problemáticas a atender coincidan entre los instrumentos programáticos. Posteriormente en el Proceso 2, es necesario vincular las estrategias (temáticas para el PEGC y prioridades para la PEA), entre ambos instrumentos programáticos para solucionar las problemáticas detectadas en el Proceso 1.

En cuanto al Proceso 3, se establecen dos tipos de indicadores. En primer lugar, los indicadores estratégicos se definen al momento de la integración del ATCI. En el caso analizado se seleccionaron la tasa de incidencia de corrupción por 100 mil habitantes y la tasa de prevalencia de corrupción por 100 mil habitantes, según trámites realizados en dependencias de gobierno estatal y municipal. La selección de estos indicadores implica calcular la línea base, realizar un seguimiento al mismo y definir una meta, la cual está acotada a 2024 al estar asociada el PEGD.

Con relación a los indicadores de gestión (Matriz de Indicadores para Resultados, MIR) es de señalarse que se definen por las áreas ejecutoras y con posterioridad a la integración del ATCI e incluso de la aprobación del presupuesto de egresos. En este sentido, una evaluación profunda del ATCI debe de considerar la definición de estos indicadores, específicamente en la relevancia de lo que buscan medir, es decir, de acciones y procesos anticorrupción.

Finalmente, en el Proceso 4 se materializan las vinculaciones determinadas en el Proceso 1 y Proceso 2 para asociarlas a un programa presupuestario y un componente, es decir, con recursos presupuestales. En el caso del ATCI se identifican tres subprocesos que se detallan a continuación:

Primero, la identificación de la clave presupuestal se integra por una asociación a algún programa presupuestario y a un componente. Esta estructura presupuestaria es susceptible de ajustarse (crear, dar de baja o modificar programas pero principalmente componentes) de acuerdo a las directrices que defina el responsables del proceso.

Es de suma relevancia precisar que el elemento denominado componente refiere a la función que la unidad ejecutora realizará, en este caso, a acciones anticorrupción.i Sin embargo, una gran diferencia, a partir de la información analizada en el caso de Jalisco, con la experiencia del ATA federal, es que la vinculación con variables presupuestales omite asociarlos a objetos de gasto, partidas genéricas y partidas específicos.

En este sentido, **un área de mejora del ATCI es ampliar a las variables de objeto de gasto, de otra forma sólo se conocerá a qué funciones anticorrupción se destinan recursos, pero no en qué se ejerce el recurso.**

Con relación al segundo subproceso (ruta 4.1.2, Figura 2) se precisa que en esencia es el mismo proceso del paso 4.1.1. Sin embargo, está diferenciado por lo relativo al cumplimiento de **una recomendación del Comité Coordinador del SEA de Jalisco de 2019 para que "en la elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2019 (es una actividad que continúa), se consideren las necesidades financieras que generan los Órganos Internos de Control (OIC) en sus respectivas instituciones e instancias". Con base en lo anterior, el ATCI de Jalisco tiene un enfoque especial al mapeo de recursos de los OIC, independiente del poder u órgano autónomo.**

Este elemento se estima como fortaleza del ATCI porque en la experiencia de tres ejercicios presupuestales se ha propuesto para el proceso 4.1.2 se creen tres nuevos componentes que profundizan en procesos de detección e investigación de actos de corrupción (reportes coordinados con la Contraloría del Estado de Jalisco, informes de evaluación del control interno y ejecución de auditorías de los OIC).

Finalmente en el subproceso 4.1.3 (ver Figura 2), **los ejecutores del gasto deben de determinar la vinculación presupuesto – prioridades anticorrupción.** Este proceso es fundamental porque reafirma que al momento de presentar la metodología (Guía ATCI) a las unidades se busca identificar no sólo el presupuesto que ejercen las instituciones creadas directamente para controlar la corrupción (nivel de intensidad Alto), sino también recursos en unidades que realicen funciones asociadas al PEGD y a la PEAJAL (nivel de intensidad Medio). El último nivel de intensidad "Cero" está reservado para aquellas unidades que no atienden de manera directa o indirecta la transversalidad en Corrupción e Impunidad.

Retomando el proceso general de integración del ATCI (Figura 1), posterior a la elaboración de la metodología (Guía ATCI) ocurre la presentación de ésta a los ejecutores del gasto, dos rondas de presentación de resultados por parte de las dependencia y el proceso culmina con la integración final del ATCI para su consideración en el proyecto de presupuesto de egresos. Por último, se precisa que la Etapa 3 a la Etapa 6 el proceso es acompañado por la SHP y la SESEAJAL y que en total implica 14 semanas de trabajo.

Los resultados de la estrategia implementada por la SESEAJAL en torno al ATCI ha dado resultado por tres años consecutivos desde el ejercicio 2020.

Embajada Británica en México
SECRETARÍA EJECUTIVA SNA
México Evalúa
TRANSPARENCIA MEXICANA

3.2 Anexo Transversal
Corrupción e Impunidad en números

3.2. El Anexo Transversal Corrupción e Impunidad en números

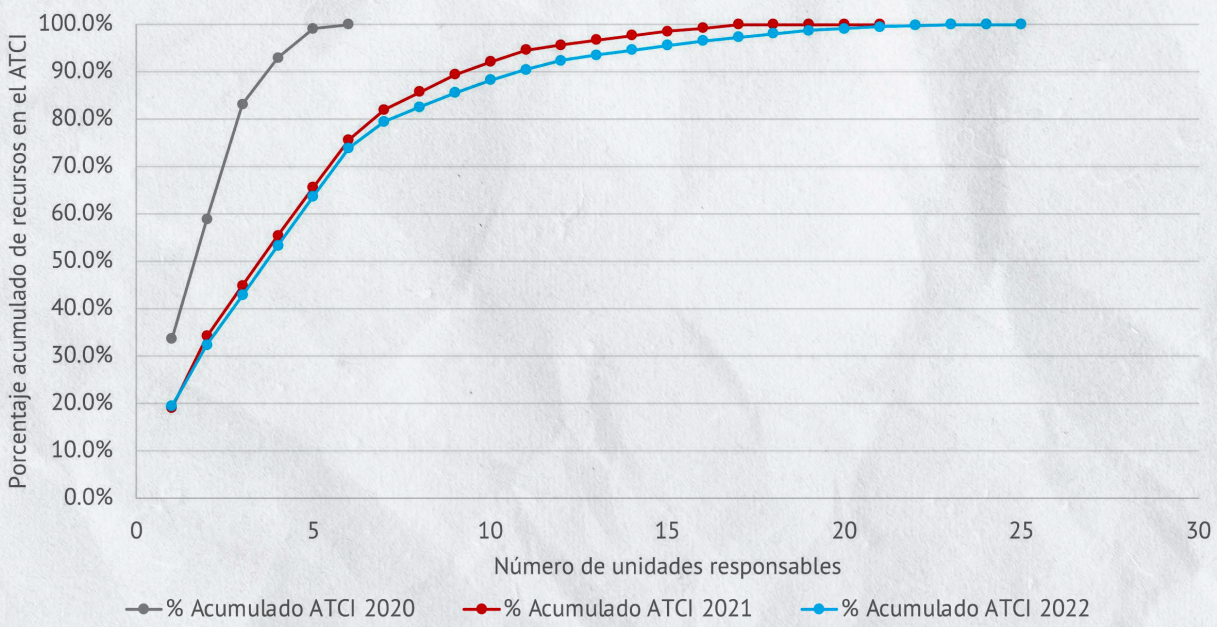
RUBRO	2020	2021	2022
Recursos	$162,804,182.0	$403,980,963.6	$414,271,441.0
Unidades responsables informantes	6	21	24
Programas presupuestarios	10	36	41
Componentes	23	69	69

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

En un balance general se observa un gran cambio entre 2020 y 2021 y una evolución estable entre 2021 y 2022. De esta, no puede afirmarse que se destinaron mayores recursos para el combate a la corrupción e impunidad entre 2020 y 2021, sino que la evolución positiva se debió a un ajuste en la metodología que llevó a ampliar la base de unidades responsables informantes al ATCI. Consecuentemente con este proceso de maduración de la metodología se ha logrado crear y consolidar un catálogo de 104 componentes (funciones anticorrupción).

No obstante del crecimiento de unidades responsables informantes se observa en la Gráfica 2 una alta concentración de recursos en pocas dependencias. Para 2020, seis unidades concentran el 100% del ATCI, para 2021 y 2022, el mismo número de unidades concentran alrededor del 75% del ATCI. Debe precisarse que entre 2021 y 2022, cinco de esas seis unidades coinciden.

Gráfico 2. Concentración de recursos en el Anexo Transversal de Corrupción e Impunidad

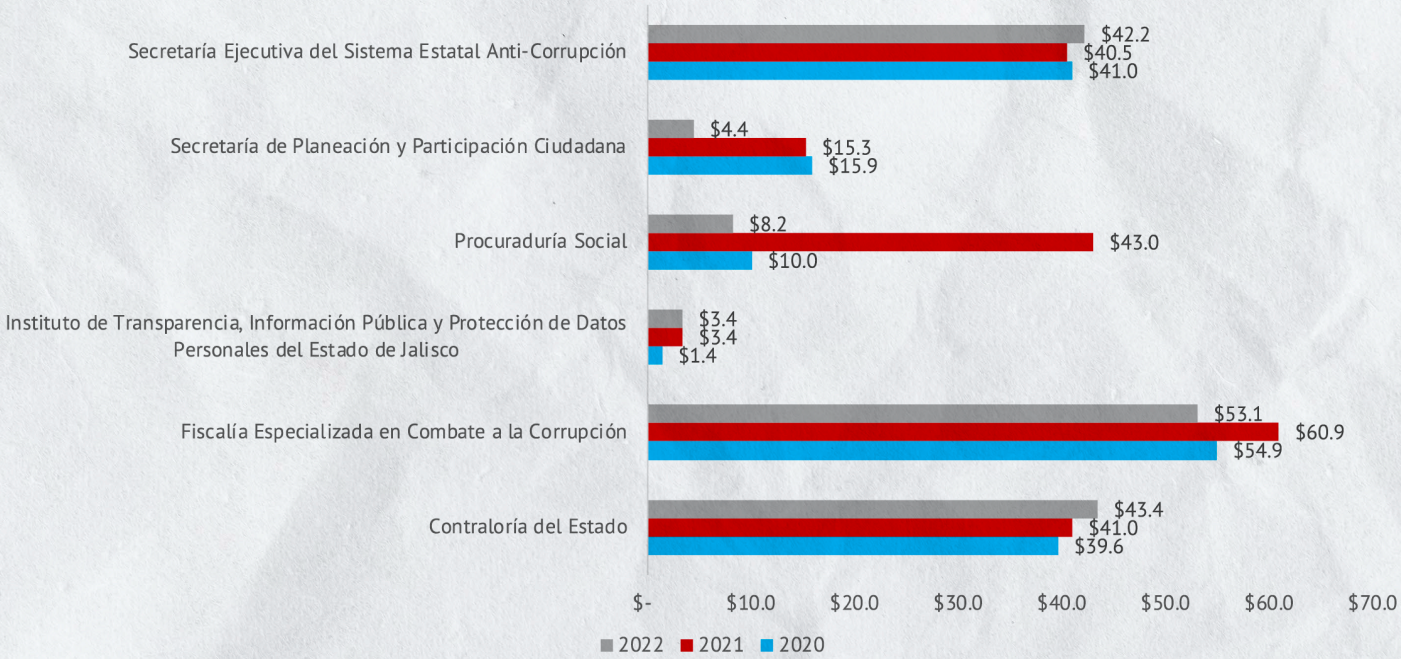


Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

Embajada Británica en México
SECRETARÍA EJECUTIVA SNA
México Evalúa
TRANSPARENCIA MEXICANA

Con relación a las seis unidades que reportan información desde el año 2020, en la Gráfica 3, se reporta la evolución de los recursos vinculados al ATCI:

3.2. El Anexo Transversal Corrupción e Impunidad en números



Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

Con base en la Gráfica 3 no se aprecia una tendencia favorable en los recursos que las seis dependencias que han reportado de manera constante en tres años del ATCI. Sin embargo, **de la revisión pormenorizada de las unidades informantes destaca la ausencia de recursos en el ATCI de la Auditoría Superior del Estado, así del Consejo de la Judicatura de Jalisco, ambas instancias plenamente integradas al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de la entidad y que deberían reportar recursos al ATCI. De manera similar, a nivel federal, la Auditoría Superior de la Federación no ha participado en el ATA 2021 y 2022. Por ello, la institucionalización del mecanismo debe considerarse como una prioridad.**

3.3 Factores a considerar en la **integración** de un **Anexo Transversal Anticorrupción**

La SESEAJAL señala que no requirió de recursos especiales para la gestión del ATCI, salvo los recursos humanos, materiales y financieros de la Secretaría Ejecutiva, aunque sí advierte contar de personal con conocimientos especializados sobre presupuesto público y de políticas anticorrupción. En ese sentido, informa como riesgo un diseño organizacional que no considere personal suficiente en el proyecto.

Respecto de los indicadores de gestión, señala de una alta dependencia política para obtener de otros poderes y organismos autónomos los componentes MIR durante el proceso presupuestal.

En este sentido, como se mencionó con antelación en la descripción del proceso de integración del ATCI (Figura 1), la SESEAJAL destaca como condiciones mínimas de replicabilidad y escalabilidad el contar con un liderazgo con las capacidades de gestión suficientes para la iniciar, sostener e impulsar la coordinación con las dependencias encargadas de la planeación y presupuestación, con la Secretaria de la Hacienda Pública u homóloga y con la Contraloría del Estado.

Cuadro 1. **Síntesis de la práctica del Anexo Transversal Anticorrupción.**

Anexo Transversal Anticorrupción

• Promover en el sistema estatal anticorrupción la metodología del Anexo Transversal Anticorrupción.
• Gestionar que el Comité Coordinador impulse mediante un acuerdo o recomendación el ATA en la entidad. Dicha gestión tiene por objeto visibilizar esta herramienta.
• Impulsar un acercamiento con la dependencia del gobierno del estado encargada del proceso presupuestario.
• Diseñar una metodología de ATA. Actualmente existen cuatro referencias: SESNA, Jalisco, Quintana Roo y Sinaloa.
• Alinear la Política Estatal Anticorrupción con el Plan de Desarrollo Estatal
• Presentar, difundir y capacitar en la metodología ATA a las instituciones anticorrupción o con funciones anticorrupción:
  ° Centrar la capacitación en alineación de prioridades de las PEA con las funciones institucionales registradas en los presupuestos de egresos.
  ° Vigilar los grados de vinculación (niveles o porcentajes) que definan las instituciones que participen en el ATA entre las prioridades y los recursos presupuestales.
• Brindar acompañamiento en el proceso de identificación de recursos anticorrupción con base en la metodología.
• Integración final del ATA para su incorporación en el proyecto de presupuesto de egresos.
• El proceso completo tiene una duración estimada de entre 3 y 4 meses, por lo que es necesario asegurar los recursos humanos suficientes.

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

4. Consideraciones finales

La experiencia del ATA revisada en el presente trabajo permite establecer consideraciones a autoridades federales (SESNA) y locales (SESEAS) para impulsar esta herramienta.

Como quedó establecido, **el ATA es una estrategia que depende de la PEA. Sin prioridades anticorrupción no es posible realizar un ejercicio de transversalidad presupuestal. Por tanto, en primer lugar, las 12 entidades sin PEA deben aprobar una y que esta PEA integre una prioridad para desarrollar e implementar una metodología de ATA. La efectiva incorporación del ATA en la PEA facilitará a las SESEA llevar a cabo las gestiones para materializar esta herramienta. Sin esta condición, como ocurre actualmente, sólo una de diez entidades ha logrado incorporar el ATA al presupuesto de egresos de la entidad.**

El Anexo Transversal, en un escenario de amplia adopción, es una herramienta que se estima de suma relevancia porque contribuye al seguimiento de la gestión pública anticorrupción. Asociar resultados (cumplimiento de ciertos mandatos) y prioridades anticorrupción con variables presupuestales tiene el potencial beneficio de establecer mínimos de operación en las instituciones creadas específicamente para combatir la corrupción y la impunidad.

Aunque no hay definitividad en los ejemplos expuestos, tales como que un mayor presupuesto asegure contar con una PEA o un programa de implementación, el fortalecimiento presupuestal de las SESEA debe ser una prioridad pública para iniciar el estudio del impacto de recursos y los resultados anticorrupción. **Por otro lado, también se encuentran elementos para señalar que la falta de presupuesto sí mina las capacidades de la SESEA, de forma que no logran cumplir sus mandatos, tales como la falta de una PEA.**

La instrumentación del ATA puede acompañarse de otras estrategias, tales como censos de gobierno, lo que permitirá definir indicadores estratégicos y de gestión pertinentes. Así, el ATA y las herramientas de información anticorrupción se complementan para dar cuenta del uso de los recursos y su asignación. Este esfuerzo debe emprenderse al interior de las instituciones anticorrupción o con funciones anticorrupción, los recursos deben asociarse a resultados.

El replanteamiento de indicadores estratégicos y de gestión hacia métricas más relevantes (desagregadas, específicas, contextualizadas y oportunas) debe partir de vincular dos conjuntos de datos (presupuesto y registros administrativos anticorrupción) para mapear procesos y resultados. El objetivo es proponer mejoras al desempeño. Esfuerzos en ambos sentidos están ocurriendo. Sin embargo, se presentan en entidades diferentes (Jalisco en cuanto al ATA y Aguascalientes respecto del censo de gobierno), por lo cual adquiere relevancia compartir buenas prácticas como las documentadas en este proyecto.

Del caso de Jalisco, destaca en primer lugar, dada la condición de contar con una PEA, que integra una prioridad ad hoc para impulsar un ATA, el liderazgo y capacidades de gestión para abrir la puerta del proceso de programación y presupuesto para la adopción de un anexo transversal.

Asimismo, a la luz de los resultados, **se requiere una amplia difusión de la metodología del ATA con las dependencias ejecutoras del gasto, lo que a su vez exige de capacidades institucionales de las SESEA, y por tanto de presupuesto, para sostener este esfuerzo de acompañamiento**. Sin esta difusión y debido a lo complejidad de alinear diferentes instrumentos programáticos (planes de desarrollo y políticas) y con variables presupuestales el ejercicio es susceptible de agregar información no relevante. **Según la experiencia documentada, el área de mayor oportunidad del ATCI es incorporar el objeto del gasto para saber cómo gastan las instituciones con funciones anticorrupción.**

Es pertinente señalar con claridad que sin el apoyo pleno de todos los integrantes del comité coordinador, ya sea en Jalisco u otra entidad, será complicado perfeccionar estos instrumentos y plantearlo como referente fuera del Sistema Estatal Anticorrupción. El mayor pendiente reside en que la Auditoría Superior del Estado y el Consejo de la Judicatura no aportan información al ATCI. A nivel federal se presenta el mismo problema debido a que la Auditoría Superior de la Federación no ha alineado sus recursos a la PNA, por lo que el ATA federal no integra sus recursos.

No obstante, el caso de Jalisco es una buena práctica porque además de tratarse de una de las tres entidades en país que implementa un ATA, destaca que lo ha realizado durante tres ejercicios seguidos. La experiencia de implementación es valiosa no sólo porque se ha materializado en un instrumento anticorrupción, sino porque también da cuenta de los desafíos en cada proceso y cómo enfrentarlos.

Cuadro 2. Recomendaciones relativas al Anexo Transversal Anticorrupción.

Anexo Transversal Anticorrupción
• Las entidades sin una política estatal anticorrupción deben considerar integrar un prioridad ad hoc en su propuesta. Incorporar esta medida facilitará las gestiones de un ATA. • El Comité Coordinador debe acompañar el esfuerzo para integrar el ATA. Las entidades sin una prioridad ad hoc respecto del ATA dependen en mayor medida del apoyo del Comité Coordinador. El acompañamiento de este órgano colegiado es crucial porque las secretarías ejecutivas no tienen la visibilidad suficiente para impulsar el ATA. • Se recomienda que el ATA vincule el destino del gasto (componentes, funciones, sub funciones, prioridades) y el objeto de gasto (capítulo, partidas genéricas y específicas). • El ATA debe generar productos para promover el uso de la herramienta sobre la información que genera. • Impulsar indicadores estratégicos y de gestión relevantes. Es recomendable alinear el ATA a fuentes de información específicas, desagregadas, contextualizadas y oportunas. • Es imprescindible que todas las instituciones del Comité Coordinador participen en el ATA. De no ser así, la herramienta se debilita desde el propio sistema estatal anticorrupción. • Dar seguimiento al ATA durante el ejercicio fiscal para revisar la metodología y que a través de iteraciones sucesivas se mejore en el corto plazo. • Para dar viabilidad al ATA debe promoverse una reforma a las ley de presupuesto para incorporarlo de manera permanente a la estructura del presupuesto de egresos.

Fuente: elaborado por México Evalúa y Transparencia Mexicana para el proyecto "Estudio para documentar mejores prácticas que llevan a cabo las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción". Abril 2022.

i Previamente conocido como Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC).

ii El "componente" consiste en un registro que forma parte de la clave presupuestal y las clasificaciones administrativas-funcionales para denotar una acción específica. Trasladado al caso del Anexo Transversal Corrupción e Impunidad de Jalisco refiere a funciones que se materializan en una acción, servicio y/o documento que se realiza en materia anticorrupción. Un ejemplo de componente es el caso de "F1 Auditorías realizadas por el Órgano Interno de Control" en el que la letra "F" indica que corresponde la transversalidad "Corrupción e Impunidad" y "Auditorías realizadas por el Órgano Interno de Control" al nombre que describe al componente. Entre los ejercicios 2020, 2021 y 2022 se han definido un total de 104 componentes, es decir, que están registrados en el Sistema Estatal de Presupuesto Basado en Resultados (SEPBR). Al respecto, para el registro del componente y como éste es en esencia una acción, debe definirse un indicador de gestión que dé cuenta de su avance. Por ejemplo, el indicador de gestión del componente "Ejecución de Auditorías Programadas" es "Total de auditorías concluidas".

Abreviaturas

ATA	Anexo Transversal Anticorrupción
ATCI	Anexo Transversal Corrupción e Impunidad
MESAI	Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
OIC	Órgano(s) Interno(s) de Control
PEA	Política(s) Estatal(es) Anticorrupción
PEAJAL	Política Estatal Anticorrupción de Jalisco
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEGD	Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco
PI-PEA	Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción
PNA	Política Nacional Anticorrupción
SEA	Sistema(s) Estatal(es) Anticorrupción
SESEA	Secretaría(s) Ejecutiva(s) del Sistema Estatal Anticorrupción
SESEAJAL	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SHP	Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción