



Informe Cualitativo de Políticas Estatales Anticorrupción: *Agendas Compartidas*

Diciembre 2022

Contenido

Presentación.....	5
Introducción	6
a) Procesos de aprobación de las Políticas Estatales Anticorrupción	7
b) Panorama general de las Políticas Estatales Anticorrupción	7
1.-Procesos de integración de las Políticas Estatales Anticorrupción.....	10
a) Mecanismos de participación ciudadana.....	10
b) Uso de evidencia para la construcción de diagnósticos.....	14
2.- Elementos de las Políticas Estatales Anticorrupción	21
a) Ejes Estratégicos.....	21
b) Principios Transversales	24
c) Prioridades de política pública	27
d) Implementación, seguimiento y evaluación.....	35
Conclusiones	40
Anexo	42

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Entidades con Política Estatal Anticorrupción aprobada.....	7
Ilustración 2. Acumulado de Políticas Estatales Anticorrupción aprobadas (periodo 2020-2022).....	8
Ilustración 3. Número de mecanismos de participación ciudadana empleados en el proceso de diseño de las Políticas Estatales Anticorrupción.....	11
Ilustración 4. Políticas Estatales Anticorrupción por número de ejes estratégicos.....	22
Ilustración 5. Políticas Estatales Anticorrupción por número de principios transversales.....	25
Ilustración 6. Políticas Estatales Anticorrupción con principios transversales de perspectiva de género.....	27
Ilustración 7. Políticas Estatales Anticorrupción por número de prioridades.....	28
Ilustración 8. Número agregado de prioridades de Políticas Estatales Anticorrupción por plazos y su porcentaje.....	29
Ilustración 9. Número agregado de prioridades de Políticas Estatales Anticorrupción por ejes estratégicos de la PNA, y su porcentaje.....	33
Ilustración 10. Políticas Estatales Anticorrupción que contemplan uno o más Programas de Implementación.....	¡Error! Marcador no definido.
Ilustración 11. Políticas Estatales Anticorrupción que contemplan algún mecanismo de participación ciudadana en sus procesos de implementación.....	38
Ilustración 12. Políticas Estatales Anticorrupción que contemplan algún modelo de seguimiento y evaluación.....	39

Índice de tablas

Tabla 1. Audiencias consultadas y mecanismos de participación ciudadana utilizadas en las Políticas Estatales Anticorrupción.....	12
Tabla 2. Instrumentos del INEGI más utilizados por los estados.....	16
Tabla 3. Otras fuentes de información oficiales frecuentemente utilizadas.....	18
Tabla 4. Fuentes de información oficial locales.....	19
Tabla 5. Métricas no oficiales con mayor frecuencia de uso.....	20
Tabla 6. PEA con ejes estratégicos que difieren de los propuestos en la PNA.....	24
Tabla 7. Principales temas priorizados en las Políticas Estatales Anticorrupción por plazos de ejecución.....	31
Tabla 8. Prioridades de las PEA relacionadas con Objetivos Específicos de la PNA.....	33
Tabla 9. Ejes y prioridades de las Políticas Estatales Anticorrupción.....	42
Tabla 10. Principios transversales de las Políticas Estatales Anticorrupción.....	44

Siglas

CC – Comité Coordinador
CIDE – Centro de Investigación y Docencia Económicas
CNGMD - Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México
CNGSPSE - Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales
CNIJE - Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal
CONAC – Consejo Nacional de Armonización Contable
CNPJE – Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal
ENCIG – Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENCRIGE - Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas
ENVE - Encuesta Nacional de Victimización de Empresas
ENVIPE - Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
GESOC – Gestión Social y Cooperación
IJJ – Instituto de Investigaciones Jurídicas
IMCO – Instituto Mexicano para la Competitividad
INAI – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI – Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LGSNA – Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
PbR – Presupuesto Basado en Resultados
PEA – Política Estatal Anticorrupción
PNA – Política Nacional Anticorrupción
SEA – Sistema Estatal Anticorrupción
SESEA – Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción
SESNA – Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SNA – Sistema Nacional Anticorrupción
TM – Transparencia Mexicana
UNAM – Universidad Nacional Autónoma de México
WJP – World Justice Project

Presentación

Las Políticas Estatales Anticorrupción (PEA) son las hojas de ruta que los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) han dispuesto para combatir y controlar la corrupción en sus respectivas entidades federativas. Estos documentos estratégicos son resultado de la suma de esfuerzos y procesos de colaboración entre instituciones locales y nacionales de carácter público, privado, académico, de organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general.

A fin de identificar generalidades entre ellas, así como sus particularidades, el presente documento expone un análisis cualitativo que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) realizó a las 26 PEA aprobadas, con corte a diciembre de 2022. Los criterios de desarrollo del informe se definieron con base en las líneas generales de la Política Nacional Anticorrupción (PNA), así, este documento busca dar a conocer cómo las PEA se relacionan con estas directrices.

En un primer momento, se describe el proceso de integración de las políticas y se presentan los mecanismos y fuentes de información que se utilizaron para su desarrollo. Esto con el objetivo de identificar el problema público de corrupción en los diferentes contextos estatales. Posteriormente, se explora la conformación de las políticas mediante el estudio de sus temas que se abordan en sus ejes y prioridades. Ello con el propósito de resaltar elementos comunes que abonen a los procesos posteriores de las políticas: implementación, seguimiento y evaluación. Finalmente, se realiza una exploración de los plazos y temas de las prioridades para poder presentar una posible configuración de agenda nacional anticorrupción a nivel federal.

Introducción

La aprobación de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) en enero de 2020¹ marcó la pauta para que los estados elaboraran y aprobaran sus PEA. Con ello, a lo largo de los últimos casi tres años, el SNA ha ido adquiriendo gradualmente los instrumentos de política pública necesarios para la concreción de sus objetivos desde el enfoque nacional hasta lo local. El conjunto de estos documentos sintetiza el panorama estratégico anticorrupción que se implementará en los próximos años en México.

A fin de conocer cómo se entiende y se trata el fenómeno de la corrupción en las entidades federativas del país, es importante estudiar las semejanzas y particularidades de las PEA desde dos principales aristas: alineación a la PNA y contextualización en su desarrollo.

En este informe destacan dos pilares comunes que comprenden el desarrollo de las PEA. El primero se refiere al diseño basado en modelos abiertos que involucran a la ciudadanía de forma activa, además del análisis de evidencia que permitió el desarrollo de diagnósticos que sustentan la necesidad de atender el problema público. El otro pilar estudia los contenidos de las políticas en materia de visión estratégica y de sus ejes y prioridades que las comprenden, lo que conecta a los estados con los objetivos nacionales para controlar y combatir a la corrupción. Estos pilares, naturalmente, se han adaptado a contextos y peculiaridades locales, lo cual ha propiciado nuevas dinámicas y buenas prácticas que, a lo largo de este informe, también buscarán resaltarse.

¹ La PNA fue aprobada el 29 de enero de 2020 por el Comité Coordinador del SNA durante su Primera Sesión Ordinaria de ese año. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2020, entrando en vigor al día. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587360&fecha=25/02/2020

a) Procesos de aprobación de las Políticas Estatales Anticorrupción

A partir de enero de 2020 y, hasta diciembre de 2022, se han aprobado 26 PEA; a saber: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Así, el 81 % de las entidades federativas del país -además del ámbito federal- ya cuentan con instrumentos estratégicos para el control de la corrupción.

La agrupación geográfica de los estados se identificó conforme a las ocho regiones que se consideraron en la celebración de los foros de consulta que se realizaron en el proceso de integración de la PNA.² En ese sentido, para conocer cómo han sido los avances el por regiones, el siguiente mapa muestra las entidades que ya cuentan con una PEA aprobada. Los estados en color gris son aquellos que aún no cuentan políticas aprobadas, pero que ya han iniciado sus respectivos procesos de elaboración de PEA.

Ilustración 1. Entidades con Política Estatal Anticorrupción aprobada



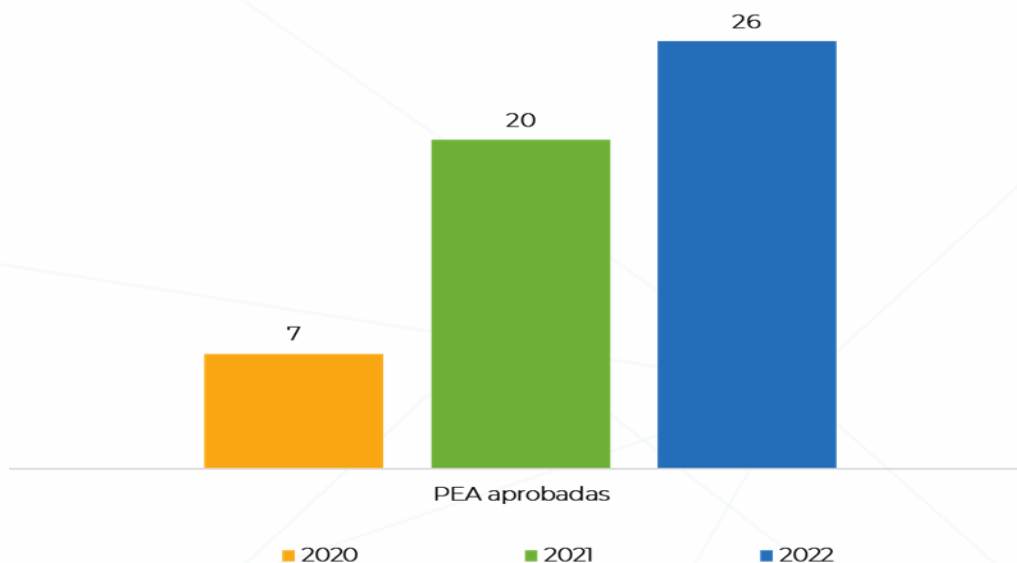
Fuente: Elaboración propia

b) Panorama general de las Políticas Estatales Anticorrupción

² Para más información, revisar el Anexo 2 del proceso de integración de la PNA. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/3-Anexo-2-Proceso-de-integraci%C3%B3n-de-la-PNA-23012020.pdf>

El segundo componente analizado en este apartado es el año de aprobación de las políticas estatales, proceso que inició en enero de 2020 con la aprobación de la PNA. El siguiente gráfico organiza el número de PEA de acuerdo con el año en el que fueron aprobadas dando la cifra del total acumulado.

Ilustración 2. Acumulado de Políticas Estatales Anticorrupción aprobadas (periodo 2020-2022)



Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que los procesos de aprobación de las PEA tuvieron tres momentos cruciales enmarcados entre 2020 y 2022. En 2020, la mayoría de los SEA iniciaron el desarrollo de sus PEA y sus procesos de consulta ciudadana. En esta fase inaugural, solamente siete entidades culminaron el 2020 con documentos aprobados³.

Para 2021, el desarrollo y aprobación de las PEA se consolidó y el año cerró con 20 documentos de política aprobados (considerando también los aprobados el año previo),⁴ siendo la mayoría estados que conforman la región centro norte, así como del sureste y parte del centro del país. Es preciso destacar que los estados se vieron limitados por las restricciones de la pandemia derivada por el SARS-CoV2, sin embargo, se valieron del uso de herramientas tecnológicas para realizar sus procesos de consultas ciudadanas.

Por último, al cierre de diciembre de 2022 se cuenta con 26 políticas aprobadas, siendo las últimas en aprobarse las de Chiapas, Colima, Durango, Guerrero,

³ Estados que aprobaron su PEA en 2020: Estado de México, Jalisco, Sinaloa, Quintana Roo, Tabasco y Zacatecas,

⁴ Estados que aprobaron su PEA en 2021: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Yucatán.

Michoacán y Querétaro. De igual forma, es importante indicar que seis estados ya han iniciado su proceso de desarrollo; de estos, tres se encuentran en procesos de integración, Nuevo León, Tamaulipas y Ciudad de México; y tres se encuentran atendiendo la retroalimentación de sus documentos, Baja California, Morelos y Chihuahua.

1.-Procesos de integración de las Políticas Estatales Anticorrupción

La PNA fue el resultado de un proceso de diseño que implicó dos pilares esenciales. El primero de ellos consistió en la articulación y puesta en marcha de un ambicioso ejercicio de consulta pública que, mediante el uso de diversos instrumentos, se pudieron recoger opiniones, propuestas y posturas de diversos sectores de la sociedad. El segundo pilar centró su atención en el análisis riguroso y sistemático de múltiples métricas, índices, informes, reportes y estudios sobre el fenómeno de la corrupción en México. Estas fuentes consultadas no solo fueron de carácter oficial, también provinieron de la academia y organizaciones de la sociedad civil e internacionales relacionadas con temas anticorrupción e integridad.

Lo anterior marcó una pauta en la elaboración de políticas públicas en la materia, de modo que en las PEA se siguió un camino similar, pues se articularon procesos de consulta con diversos grados de amplitud y profundidad. Asimismo, se aprovecharon las diferentes fuentes de información y evidencia disponible, lo que derivó en el desarrollo de diagnósticos de política robustos.⁵

A fin de conocer cómo fueron llevados a cabo estos procesos, en esta sección se analiza, en un primer momento, cuáles fueron los públicos consultados y los mecanismos de participación ciudadana que se realizaron para la integración de las PEA, así como la forma en la que contribuyeron a los contenidos de los documentos diagnósticos de política. En un segundo momento se revisan las fuentes de información que se utilizaron en la conformación de los documentos, y los temas que fueron definidos en cada caso.

a) Mecanismos de participación ciudadana

Se analizaron los mecanismos de participación ciudadana que utilizaron los estados en los procesos de integración de sus PEA, con base en los tres pilares integrales de la PNA, es decir, la integración de un **Consejo Consultivo**, los **Foros Regionales**, y una **Encuesta o Consulta Ciudadana**. No obstante, también se señalan los casos donde se utilizaron mecanismos adicionales.

⁵ Cabe mencionar que posterior a la aprobación de la PNA se dio a conocer a las entidades federativas la Guía de para el diseño de PEA, documento en el que se plantea una ruta para su elaboración contemplando 10 recomendaciones puntuales para su desarrollo. Dichas sugerencias se dividieron en dos apartados: alineación a la PNA y contextualización a manifestaciones locales de la corrupción. Para los propósitos de este apartado, conviene señalar que el objetivo de dicha guía es facilitar el trabajo de las instancias involucradas en la elaboración de las PEA. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/2019/04/10/guia-para-el-diseno-de-politicas-estatales-anticorrupcion/>

Es preciso resaltar que todas las entidades federativas tuvieron al menos un mecanismo que involucró a la ciudadanía. Los instrumentos más utilizados en los procesos de integración de las PEA fueron las encuestas y consultas ciudadanas, las cuales fueron utilizadas en las 26 PEA, mientras que los foros regionales fueron el segundo mecanismo más frecuente, ya que se emplearon en 22 de las 26 políticas.

Ilustración 3. Número de mecanismos de participación ciudadana empleados en el proceso de diseño de las Políticas Estatales Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia

Los principales temas que se abordaron en la mayoría de las encuestas ciudadanas estuvieron relacionados con las causas y posibles vías de solución al fenómeno de la corrupción en las entidades. En algunos casos los cuestionarios fueron elaborados con apoyo de instituciones académicas, lo que favoreció el rigor técnico y conceptual de las preguntas. Ejemplo de ello son las encuestas que se utilizaron en Sonora⁶ y Zacatecas⁷.

Como se comentó anteriormente, el segundo mecanismo con mayor frecuencia de uso fueron los foros regionales, replicando el ejercicio nacional a una escala local. Estos ejercicios contribuyeron a la identificación y delimitación de temáticas sustraídas de los resultados obtenidos en las encuestas. Por otro lado, algunos

⁶ Disponible en: <https://www.sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/http://www.seseasonora.org/wp-content/uploads/2021/04/PEA-VERSION-29.03.21.pdf> o bien en:

⁷ Disponible en: <https://www.sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/https://drive.google.com/file/d/1ziPo1DHQQofw8l7gosFVuELXzqWtCNk2/view> o bien en:

estados utilizaron, entre otros instrumentos, los consejos consultivos, los grupos focales y el Método Q para este proceso, lo que derivó en prioridades alineadas a la PNA y sustentadas en opiniones de expertos y población en general.

En lo que se refiere a foros regionales, la mayoría de los estados involucraron a actores de diversos sectores. Algunos ejemplos son los casos de Tlaxcala y Veracruz, estados que llevaron a cabo convocatorias abiertas al público y plurales para la discusión de temas relevantes para el contexto estatal en materia anticorrupción.

Un tercer mecanismo frecuentemente utilizado en el ámbito local para la elaboración de las PEA fue el de los consejos consultivos ciudadanos, cuyo actuar se centró esencialmente en la definición de ejes derivado de la revisión de fuentes y encuestas. Esta clase de instrumentos fueron empleados en nueve entidades federativas, destacando en esta categoría los estados de Coahuila y Quintana Roo.

En el primero de ellos se realizaron talleres virtuales para discutir temas de transparencia y rendición de cuentas. En el estado de Quintana Roo, por su parte, se concibió al consejo consultivo como un organismo de diálogo ciudadano de alto nivel, en el que participaron consejeras y consejeros representantes de las organizaciones de la sociedad civil, academia, sector privado, e instituciones públicas. Estos encargos fueron honoríficos para ser ejercidos durante todo el tiempo de elaboración y diseño de la PEA de Quintana Roo.

Tabla 1. Audiencias consultadas y mecanismos de participación ciudadana utilizadas en las Políticas Estatales Anticorrupción

Mecanismos, temas y audiencias		
Mecanismo	Temas frecuentes	Audiencias detectadas
Encuestas y consultas ciudadanas 26 estados	<ul style="list-style-type: none"> • Causas de la corrupción, profesionalismo de los servidores públicos, confianza en instituciones públicas. • Definición de la corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • En mayor medida ciudadanos de las capitales de los estados. • Ciudadanos de municipios seleccionados.
Foros regionales 22 estados	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de resultados en encuestas sobre causas y efectos de la corrupción. • Definición y análisis de Ejes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cámaras empresariales, instituciones educativas, asociaciones de profesionistas, otros expertos en la materia.

<p>Consejos Consultivos</p> <p>15 estados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de prioridades. • Revisión de fuentes y encuestas. • Definición de procesos de implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes de organizaciones de la sociedad civil, academia, sector privado, e instituciones públicas.
---	---	--

En suma, todos los estados utilizaron al menos un ejercicio de participación ciudadana en esta etapa. Un dato importante para mencionar es que en 24 de 26 PEA se utilizaron más de un mecanismo. Además, en 13 procesos de elaboración de PEA se utilizaron estos mismos tres mecanismos de participación ciudadana empleados también en la integración de la PNA, con adaptaciones a las particulares de las entidades federativas.

Nuevas audiencias y mecanismos innovadores de participación en la construcción de las Políticas Anticorrupción

Baja California Sur y Nayarit

En Baja California Sur realizaron encuentros estudiantiles para fortalecer los contenidos de su PEA, mientras que en Nayarit se llevaron a cabo talleres regionales con ciudadanía universitaria e hicieron uso de mecanismos de involucramiento juvenil. Estos casos resultan relevantes ya que priorizan la opinión pública de un sector de la sociedad con ideas nuevas y de cara al futuro.

Hidalgo

En dicha entidad utilizaron *webinars* temáticos con diferentes actores públicos, académicos y del sector empresarial para la discusión de temas sustantivos que contribuyeron a la definición de contenidos en su PEA. El uso de este mecanismo es un ejemplo de herramientas alternas que pueden utilizarse para la concreción de trabajos que puedan frenarse por eventualidades adversas.

El uso de las tecnologías en los procesos fue una vía que promovió la inclusión de actores que, de no haber sido utilizadas, hubiesen tenido mayores complicaciones para participar en los ejercicios de integración de la PEA. Este caso, en conjunto con los estados que utilizaron encuestas en línea, son ejemplos de elementos del uso tecnológico para la participación ciudadana que podrían ser retomados en productos futuros.

Chiapas

Este estado realizó dos ejercicios muy particulares. El primero de ellos constó de un Estudio sobre el Fortalecimiento Institucional a los Órganos Internos de Control (OIC) y Unidades de Transparencia (UT) de sus municipios. Este mecanismo tuvo como objetivo analizar y conocer las fortalezas y debilidades de estas instancias administrativas. El levantamiento de la información se llevó a cabo mediante dos cuestionarios con aplicación en línea.

El segundo fue un instrumento que recogió la opinión y percepción de las comunidades indígenas y poco comunicadas respecto de los temas de anticorrupción en la administración estatal. Esto se logró mediante la colaboración con estudiantes de la Universidad Intercultural de Chiapas. Estas consultas tuvieron el tercer mayor puntaje en el Premio Nacional de Mejores Prácticas en la Gestión de los Comités de Participación Ciudadana, convocado por Ethos Laboratorio de Políticas Públicas con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

b) Uso de evidencia para la construcción de diagnósticos

A partir de la experiencia adquirida en la elaboración de la PNA se reconoció el uso y aprovechamiento sistemático de la evidencia disponible como un pilar esencial

en la construcción de las PEA. Así pues, con el propósito de contribuir al desarrollo de los análisis de problematización y diagnóstico en las PEA, se puso a disposición de los SEA dos herramientas de información organizada.

La primera de ellas fue un anexo estadístico⁸ que contiene todas las fuentes de información que utilizaron en el proceso de integración de la PNA. En este documento se aprecian los resultados de instrumentos estadísticos oficiales, académicos y de organizaciones especialistas en la materia que fueron consultadas. La segunda fue el Catálogo de Información sobre la Corrupción en México (CICM)⁹: herramienta *web* que condensa múltiples fuentes de información de carácter oficial y no oficial sobre el fenómeno de la corrupción en el país.

El acercamiento de estas herramientas, y el interés de los SEA de aprovechar sistemáticamente la evidencia disponible, favoreció que -de forma generalizada- la construcción de las 26 PEA implicara el análisis de un número importante de instrumentos estadísticos y estudios en la materia que se utilizaron en la PNA, desde un enfoque contextualizado y atendiendo a las particularidades del problema público en sus diferentes entornos.

Es importante precisar que todos los análisis diagnósticos de las PEA se conformaron mediante el análisis de un entramado de textos académicos, información estadística del INEGI, otras fuentes de información oficiales, y estudios de organizaciones relacionadas con temas de anticorrupción e integridad. Sin embargo, la variante en los estados fue la revisión académica, pues se encontraron conceptualizaciones diferentes en los procesos de integración.

Para la integración de los diagnósticos de las PEA, por lo general, se consultaron tanto fuentes gubernamentales como no oficiales. En todos los casos se aprovechó información no mayor a 10 años de antigüedad. Asimismo, en todos los casos se revisaron instrumentos de carácter nacional y estatal, lo que aportó precisión a los estudios.

Respecto al uso de fuentes de información estadística oficial en la realización de los diagnósticos, los productos del INEGI tuvieron un papel importante en los contenidos de las políticas estatales. Estos instrumentos aportaron información que posteriormente se interpretó para identificar causas y efectos del fenómeno en cada entidad federativa a lo largo del tiempo. El instrumento más utilizado fue la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Esta sirvió principalmente para revisar el comportamiento de las tasas de incidencia y prevalencia de la corrupción en las entidades federativas, año con año. Asimismo,

⁸ Anexo estadístico de la PNA. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/#>

⁹ Catálogo de Información sobre la Corrupción en México. Disponible en: <https://cicm.sesna.gob.mx/>

aportó información clave sobre manifestaciones de corrupción en trámites y servicios en los diferentes ámbitos e instituciones de gobierno.

Otros instrumentos del INEGI que fueron aprovechados con mayor frecuencia se enlistan en la tabla siguiente. Al respecto, es importante mencionar que estos también fueron los que más incidieron en la definición de contenidos en los diagnósticos, pues sus resultados pueden apreciarse frecuentemente a lo largo de los diagnósticos en todos los documentos de política aprobados a la fecha.

Tabla 2. Instrumentos del INEGI más utilizados por los estados

Instrumento de INEGI	Número de PEA que lo utilizaron	Información mayormente consultada
Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)	26	Incidencia y prevalencia de corrupción; y manifestaciones de corrupción en trámites, servicios y pagos en las interacciones con las autoridades.
Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE)	20	Temas de denuncia de delitos; procesos de investigación y sanción de delitos de servidores públicos; mecanismos de participación ciudadana; y organización del personal dedicado a los procesos de investigación y sanción de delitos;
Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD)	17	Temas de denuncia de delitos; procesos de denuncia, investigación y sanción por actos de corrupción; percepción de corrupción; procesos y mecanismos de participación ciudadana; organización y profesionalización de los servidores públicos; existencia de programas anticorrupción; organización de órganos internos de control; procesos de autoría y fiscalización.
Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE)	15	Percepción, experiencia y motivos de corrupción en trámites y regulaciones de las unidades económicas con la burocracia pública; causas y motivos de corrupción.
Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública	12	Percepción de delitos; confianza ciudadana en las instituciones públicas; temas relacionados a denuncia.

(ENVIPE)		
Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE)	9	Procesos relacionados con investigación, sanción y conclusión de causas penales y delitos en general, así como los relacionados con corrupción y servidores públicos; motivos de sanciones a servidores públicos; eficacia de conclusión de casos.
Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE)	8	Capacidades y personal relacionado con investigaciones de delitos; procesos de investigación y substanciación de delitos en general, así como los relacionados con servidores públicos y corrupción; estadísticas de carpetas de investigación.
Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE)	5	Delitos más frecuentes en las unidades económicas; denuncia y no denuncia de delitos y de experiencias de corrupción; incidencia de delitos; costo de delitos.

Fuente: Elaboración propia

El análisis de información del INEGI se realizó en dos etapas para la mayoría de los casos. En primer lugar, se enunciaban las calificaciones de índices de carácter oficial, no oficial y las opiniones de la academia, para encontrar espacios de manifestación de corrupción o de fallas en la gestión pública. Posteriormente, las calificaciones de estos índices y sus componentes sirvieron como guía para analizar los datos encontrados.

Cuando la información producida por instituciones públicas nacionales no provino del INEGI, en las PEA se hizo uso de la Métrica de Gobierno Abierto del CIDE y el INAI, así como del Índice General del Avance en la Implementación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño (PbR-SED), y las evaluaciones del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Al respecto, las entidades federativas consultaron, principalmente, las calificaciones y el nivel de cumplimiento con los apartados de estas métricas. Los temas consultados mayormente consultados fueron aspectos de transparencia y participación ciudadana, avances en materia de planeación y programación presupuestal, así como de armonización contable y de recomendaciones en materia de fiscalización de recursos públicos. Esto se aprecia de una forma más clara en la siguiente tabla.

Tabla 3. Otras fuentes de información oficiales frecuentemente utilizadas

Otras fuentes de información oficiales frecuentemente utilizadas		
Fuente	Número de PEA que lo utilizaron	Información mayormente consultada
Métrica de Gobierno Abierto	15	Calificaciones del índice por estado; calificaciones por rubros; mecanismos de participación ciudadana; solicitudes de información.
Índice General del Avance en la Implementación del Presupuesto basado en Resultados	10	Calificaciones por sección y nivel de avance por rubro.
Evaluaciones del Consejo Nacional de Armonización Contable	8	Calificación por rubros de registros.

Fuente: Elaboración propia

La información pública oficial local también fue utilizada en la construcción de los diagnósticos de las PEA. En particular, la información local utilizada provino, generalmente, de los Informes del Órgano de Fiscalización o Auditor de cada estado, así como de informes judiciales y/o de la Fiscalía Estatal Especializada en el Combate a la Corrupción. Estos informes fueron empleados para conocer datos sobre auditorías y observaciones de fiscalización presupuestal y ejercicio del gasto local, así como datos sobre los procesos de atención a causas penales, respectivamente. La siguiente tabla expone el número de PEA que hicieron uso de lo anterior.

Tabla 4. Fuentes de información oficial locales

Fuentes de información oficial locales		
Fuente	Número de PEA que lo utilizaron	Información mayormente consultada
Informe del Órgano de Fiscalización o Auditor	12	Número y tipo de auditorías; inconsistencias y deficiencias; observaciones.
Informe del poder judicial estatal y/o de la Fiscalía Estatal Especializada en el Combate a la Corrupción	6	Procesos de denuncias, investigación y causas penales.

Fuente: Elaboración propia

Otras fuentes de información relevantes utilizadas en el desarrollo de los diagnósticos de las PEA fueron los estudios, índices y métricas provenientes de organizaciones especialistas en materia gubernamental, anticorrupción e integridad. El análisis sirvió, principalmente, para demostrar la existencia de problemáticas en cuestión de transparencia y gobierno abierto, incapacidades de los procesos de denuncia y sanción de casos de corrupción, ejercicio del gasto, contrataciones, compras públicas y deficiencias institucionales de trámites y programas sociales.

Algunos de los instrumentos desarrollados organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil más frecuentemente empleados en los análisis de las políticas estatales fueron el Índice de Estado de Derecho en México del *World Justice Project (WJP)*; el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana; el Índice de Competitividad Estatal, el Índice de Información Presupuestal y el Índice de Información del Gasto, todos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO); el Índice Global de Impunidad (IGI) elaborado por la Universidad de las Américas Puebla; el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES) de GESOC; el Diagnóstico de Parlamento Abierto de la Alianza por el Parlamento Abierto; así como el Latinobarómetro. Esto se puede apreciar de forma desagregada en la siguiente tabla.

Tabla 5. Métricas no oficiales con mayor frecuencia de uso

Métricas no oficiales con mayor frecuencia de uso		
Fuente	Número de PEA que lo utilizaron	Información mayormente consultada
Índice de Competitividad Estatal / Índice de Información Presupuestal / Índice de Información del Gasto (IMCO)	22	Calificación por componentes de los índices.
Índice de Estado de Derecho (WJP)	20	Calificación por temática del índice; límites al poder; percepción de la corrupción.
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (TM)	17	Calificación por componente del índice; datos de indicadores de institucionalidad.
Índice Global de Impunidad (UAP)	12	Calificación por componentes del índice; estadística de carpetas de investigación.
Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (GESOC)	12	Calificación por componentes del índice; identificación de las recomendaciones.
Latinobarómetro	10	Percepción de la corrupción; confianza en las instituciones; información de experiencias burocráticas.
Diagnóstico de Parlamento Abierto (APA)	8	Puntajes por componentes de las métricas; información de cabildeo.

Fuente: Elaboración propia

Como se apuntó más arriba, el uso en conjunto de fuentes de información de distinto carácter sobre diversos temas que también fueron aprovechados por la PNA, permitió un entendimiento compartido del fenómeno de la corrupción a lo largo de todo el país, desde un enfoque contextualizado. Esto se puede apreciar de mejor manera mediante el análisis de los elementos de las PEA, que se puede apreciar en la sección a continuación.

2.- Elementos de las Políticas Estatales Anticorrupción

En esta sección se analizan los elementos que conforman los contenidos sustantivos de las políticas estatales, esto es: los Ejes Estratégicos, los Principios Transversales y las Prioridades. El objetivo de esta clasificación es distinguir las particularidades y generalidades en el ámbito anticorrupción que comprenden las políticas estatales.

De igual forma se revisaron los mecanismos y los métodos que utilizaron los estados para recabar la información que les permitió concebir el problema público de corrupción en sus contextos. El análisis de estos ejercicios permitirá vislumbrar los posibles escenarios de implementación de las políticas estatales.

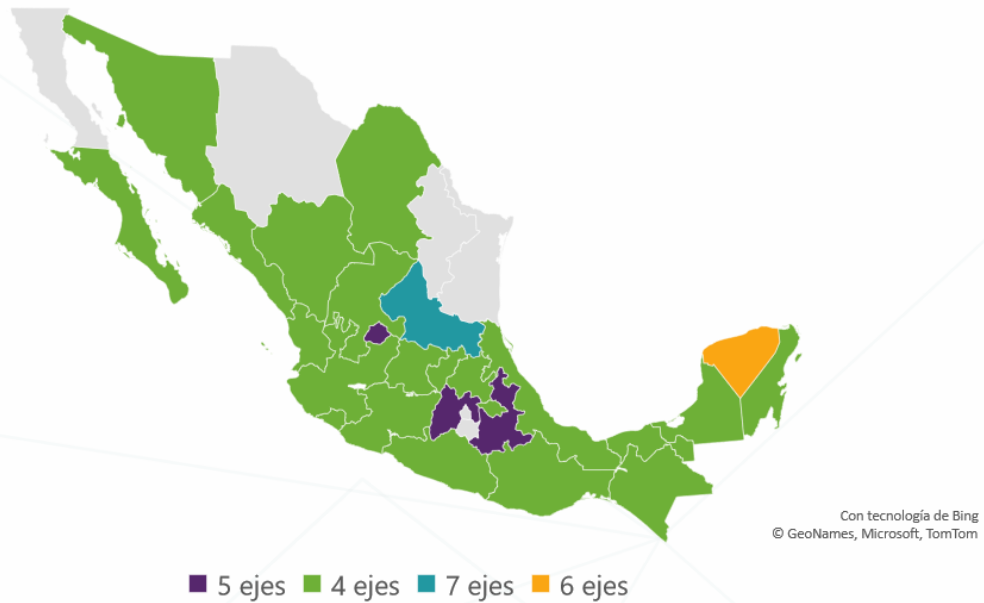
Por otro lado, en este apartado se pudieron identificar elementos estructurales de las PEA que, en su conjunto, conformarán el marco común de actuación en el ámbito anticorrupción en el país a nivel estatal. Los hallazgos de esta sección podrían tener implicaciones para la conformación de posibles rutas a seguir en materia anticorrupción en los próximos años para los diversos procesos subsecuentes de la PNA y las PEA.

a) Ejes Estratégicos

El resultado de la revisión de los instrumentos y fuentes de información similares fue que la mayoría de las PEA presentan las dos características que la PNA identifica como el origen del fenómeno de la corrupción en México, a saber: la asociación de la corrupción con la ilegalidad y su reconocimiento como una norma social aceptada. De igual forma, casi todas las políticas perciben esta problemática social desde un enfoque sistémico.

Esta alineación también se ve reflejada en los análisis de las causas de la corrupción en las entidades federativas. Éstas se determinan en el apartado de problematización y posteriormente se reconocen como los ejes estratégicos de cada PEA. Consecuentemente, de ellos derivan los análisis diagnósticos. La PNA presentó cuatro ejes estratégicos: 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. En sintonía con ellos, 21 de las 26 PEA aprobadas adoptaron cuatro ejes estratégicos con algunas variaciones a los establecidos en la PNA. En 16 de ellas se definieron los mismos cuatro ejes estratégicos de la PNA.

Ilustración 4. Políticas Estatales Anticorrupción por número de ejes estratégicos



Fuente: Elaboración propia

Aunque la constante ha sido la alineación a los cuatros ejes de la PNA, conviene destacar que en cinco entidades federativas se incluyó al menos un eje estratégico adicional. Algunas de las causas abordadas fueron participación ciudadana, fortalecimiento de integridad y civismo, así como profesionalización de servidores públicos.

Casos con concepciones diferentes de las causas de la Política Nacional Anticorrupción

Aguascalientes

Si bien la PEA de esta entidad federativa presenta cinco ejes estratégicos y diagnostica temas diferentes a los de la PNA, en realidad continua su contribución a la solución del problema de corrupción en México en el seno de un sistema nacional, pues identifica como causas fundamentales del fenómeno en el estado la incapacidad de llevar a cabo los procesos que la LGSNA establece que habrá de cumplir el SNA, estos son: prevención, detección, fiscalización, control y sanción. Asimismo, sus análisis diagnósticos se desarrollan en torno a estas causas.

Por otro lado, este documento de política destacó las investigaciones contemporáneas en la materia. Esto perfiló sus análisis diagnósticos hacia las necesidades específicas en la entidad federativa, y definió las prioridades de política.

San Luis Potosí

El caso de esta entidad federativa es bastante particular pues el desarrollo de la política estuvo a cargo principalmente de un consejo académico. Este claustro plasmó amplias discusiones académicas sobre el fenómeno de corrupción en el documento, para después desarrollar un análisis de temas específicos que son propios del estado.

Los temas analizados se desarrollan, principalmente, en torno a la rendición de cuentas y la participación ciudadana para el control de la corrupción.

Como se mencionó anteriormente, de los ejes estratégicos derivan los análisis diagnósticos de temáticas en las que se manifiesta concretamente el fenómeno de la corrupción. La PNA identifica 10 temáticas principales. Para el caso de las PEA, en 12 de ellas se identifican las mismas que a nivel nacional, y en 14 se diagnostican otras causas. Cuando esto sucedió, los contenidos de los análisis versaron sobre temas de participación ciudadana, fortalecimiento de integridad y civismo, así como profesionalización de servidores públicos y municipios, por mencionar algunos.

Tabla 6. PEA con ejes estratégicos que difieren de los propuestos en la PNA

PEA	Número de ejes	Ejes con temáticas diferentes
Coahuila	4 ejes	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso humano y profesionalización del servicio público • Integridad y eficiencia institucional generadora de confianza • Cultura Cívica y Participación Ciudadana para la Prevención de la Corrupción
Michoacán	4 ejes	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la Transparencia y el Control de los Recursos Públicos • Fortalecer la cultura de la legalidad
Aguascalientes	5 ejes	<ul style="list-style-type: none"> • Detectar las desviaciones a las normas u objetivos • Fiscalizar los recursos públicos • Controlar los recursos públicos • Procesos las acusaciones por incumplir norma, y sancionar a los culpables
Estado de México	5 ejes	<ul style="list-style-type: none"> • Ética pública e integridad
Puebla	5 ejes	<ul style="list-style-type: none"> • Prevenir la corrupción a través de la promoción de la cultura de la legalidad y la integridad
Yucatán	6 ejes	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la educación y cultura anticorrupción • Fortalecimiento de los municipios en el combate a la corrupción
San Luis Potosí	7 ejes	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a las necesidades ciudadanas • Fortalecimiento de las normas sociales • Delimitación del interés para evitar el abuso de poder • Gestión de conocimiento y racionalidad • Fortalecimiento de las capacidades institucionales • Rendición de cuentas

Fuente: Elaboración propia

b) Principios Transversales

El segundo elemento de análisis de esta sección son los principios transversales que contienen las PEA, partiendo de la alineación a los cuatro que se establecen en la PNA: Coordinación Institucional, Derechos Humanos, Gobierno Abierto y Participación Social y el Desarrollo de Inteligencia y Aprovechamiento Tecnológico. Estos elementos fueron temáticas que perfilaron la orientación y

sentido de todos los contenidos de la PNA, así, los diagnósticos y las prioridades de política incluyen elementos alineados a los principios.

De las 25 PEA que presentan principios transversales, todas ellas mantienen una alineación general a la perspectiva nacional. En 21 casos se adoptaron principios estrechamente relacionados a los cuatro que considera la PNA, sin embargo, en cinco entidades se optó por presentar un número mayor. Michoacán, Chiapas y San Luis Potosí resultaron ser casos especiales en este tema. En el primero de ellos se adoptaron tres principios de la PNA. Para el caso de Chiapas, se optó por acoger dos de la PNA y definió uno más enfocado a los Grupos vulnerables. Finalmente, San Luis fue la única PEA que no consideró ningún principio transversal. A continuación, se presenta un mapa en el que se puede observar el número de estas directrices por entidad federativa.

Ilustración 5. Políticas Estatales Anticorrupción por número de principios transversales



Fuente: Elaboración propia.

En el análisis se pudo observar que de las 25 PEA que presentaron principios transversales, todas ellas adoptaron al menos dos de los cuatro de la PNA, siendo Derechos Humanos el más común. En las PEA donde se consideraron más principios, éstos también versaron en torno a Derechos Humanos, específicamente en materia de perspectiva de género. Esto resultó un acierto y buena práctica de las PEA dada la relevancia y urgencia de esta perspectiva en la sociedad. Los nueve estados que cuentan con este quinto principio fueron: Baja

California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Zacatecas.

Para el caso de Baja California Sur, que adaptó el principio de Derechos Humanos con un enfoque de género, destaca su postura sobre las desigualdades que sufren las mujeres por hechos de corrupción frente a los hombres. Por otro lado, en el caso de Colima se discutieron los principios transversales para la definición de prioridades, por lo que el producto final incluyó la perspectiva de género en objetivos específicos y algunas prioridades. Por su parte, en la PEA del Estado de México se presentó un análisis con base en información de organismos internacionales, donde destacan que las mujeres mantienen una posición desigual ante el fenómeno de la corrupción por lo siguiente:

1. No tienen acceso a los recursos.
2. Son las principales usuarias de los servicios públicos (salud, educación).
3. Carecen de voz y participación.
4. Son marginadas en la toma de decisiones.
5. Los derechos de las mujeres están desigualmente protegidos.

Por otra parte, en la PEA de Guanajuato se destaca la importancia de la igualdad de género en la sociedad y en el control de la corrupción. El objetivo de este principio transversal es combatir los efectos de la desigualdad social y las brechas de género, así como fomentar una cultura de igualdad y corresponsabilidad contra la corrupción.

De forma similar, en la PEA de Chiapas se presenta a los grupos vulnerables como un principio transversal. Este tiene un enfoque de inclusión, derechos y de tratamiento de los efectos de la corrupción desde un sentido de priorización. Como ya se mencionó en los apartados anteriores, desde el proceso de integración de esta PEA se consideró la consulta a comunidades indígenas, dejando por sentado que esta política es un documento incluyente que buscará que sus resultados beneficien a un sector de la población que ha sido históricamente marginado y poco consultado en temas que les afectan gravemente.

Por último, en los casos de Coahuila y Jalisco también se identificaron las afectaciones que provoca la corrupción en las mujeres. En el primero, se menciona que los trabajos en materia de género deben verse reflejados en los resultados, más allá del discurso. Mientras que, en el segundo, dictan que la definición de estrategias y acciones debe seguir tres aspectos clave: enfoque de igualdad entre hombres y mujeres para reducir brechas, identificar problemáticas específicas de

las mujeres y niñas que se ven afectadas por la corrupción, y la incorporación de las mujeres en la lucha anticorrupción.

Ilustración 6. Políticas Estatales Anticorrupción con principios transversales de perspectiva de género



Fuente: Elaboración propia.

Otro caso particular fue la PEA del estado de Quintana Roo, pues su quinto principio transversal fue la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como elemento transversal en los procesos de control y combate a la corrupción. Dicha Agenda está enfocada favorecer el desarrollo económico y humano en términos de prosperidad y pacificación que permanezca a lo largo del tiempo.

c) Prioridades de política pública

Como se mencionó anteriormente, en las PEA se buscó presentar una visión estratégica alineada a la PNA en los contenidos de sus prioridades de política. Este entendimiento es compartido en la mayoría de las PEA y hace referencia a la presentación de amplias intervenciones públicas estatales con distribución a corto, mediano y largo plazo, que integren multiplicidad de actores. En ese sentido, los contenidos de estas prioridades no se concentran en proponer proyectos o aspectos programáticos de alcance reducido, sino que versan sobre amplios temas en los que la política pública habrá de enfocarse a lo largo del

tiempo para manejar sistemáticamente el fenómeno de corrupción en las entidades federativas.

A fin de coordinar esfuerzos para el tratamiento del problema público de corrupción en el país, así como contribuir a la concreción de los objetivos del SNA, la mayoría de las entidades se apropiaron de las 40 prioridades establecidas en la PNA. Al respecto, 15 PEA adoptaron este número, mientras que las otras 11 especificaron cantidades diferentes.

Ilustración 7. Políticas Estatales Anticorrupción por número de prioridades



Fuente: Elaboración propia

La definición de los plazos de ejecución de las prioridades es un aspecto relevante ya que marca la pauta de las acciones a las que se enfocarán los SEA por periodos. Asimismo, definen las bases sobre las cuales se construirán las intervenciones posteriores y atienden a la gradualidad que se espera en la implementación de las PEA, es decir, se prevé un proceso guiado por las fases establecidas.

Distribución de prioridades por plazos

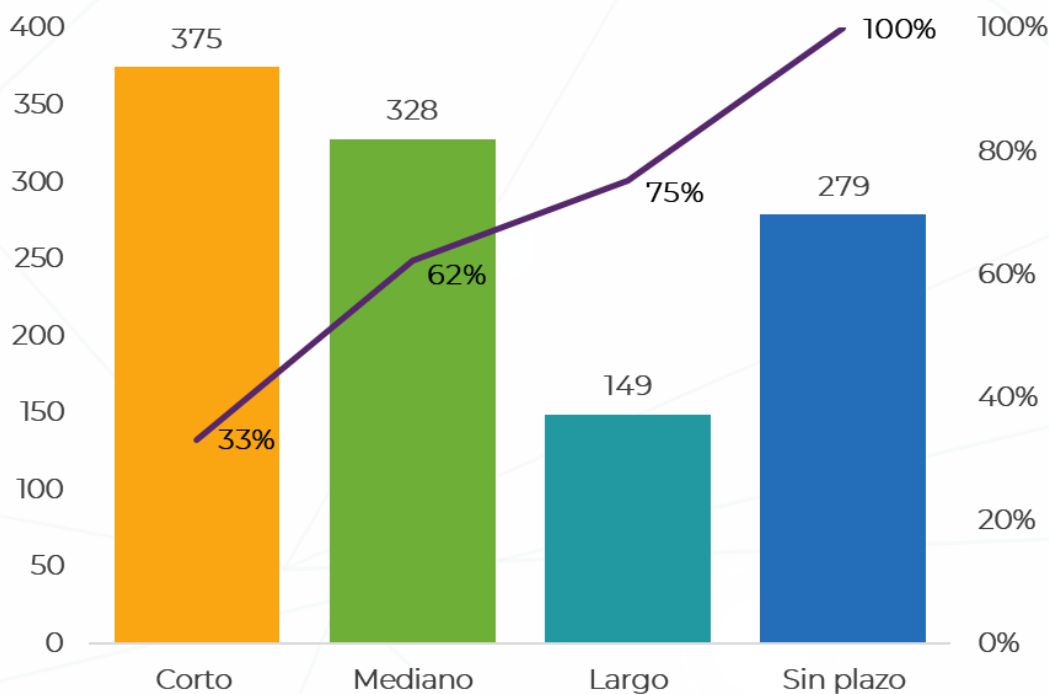
El conjunto de prioridades de las 26 PEA analizadas suma un total de 1 131, de las cuales, 852, es decir, el 75 %, tuvieron distribución por plazos; mientras que, el 25 %, es decir, 279 prioridades, no tuvieron tal distribución.

Del total de prioridades, 375, equivalente al 33 % fueron definidas a implementarse en el corto plazo; por otro lado, 328 prioridades se establecieron para el mediano plazo, es decir, un 29 % y, finalmente, 149, se enfocan a implementarse en el largo plazo, lo que corresponde al 13%.

Las PEA en las que no se definieron plazos fueron las de Coahuila, Jalisco, Michoacán, Sinaloa, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Es importante mencionar que esto no significa que posteriormente no consideren procesos para definir y organizar la ejecución de sus prioridades.

En la PNA y, generalmente en las PEA, el corto plazo es considerado como un periodo de tres años o menor; por su parte, las prioridades de mediano plazo podrían ser concretadas en un periodo entre tres y seis años. Finalmente, dada su complejidad, las prioridades de largo plazo son aquellas para las que se considera que el periodo de implementación excederá los seis años.

Ilustración 8. Número agregado de prioridades de Políticas Estatales Anticorrupción por plazos y su porcentaje



Fuente: Elaboración propia

Sobre esta línea, este análisis también estudió las distribuciones por plazo, los temas asociados a temporalidades, y la relación con ejes estratégicos y objetivos específicos de la PNA de las prioridades de las PEA. Ello a fin de vislumbrar la existencia de una agenda anticorrupción común en el país y así tener información que permita la toma de decisiones en materia de temas y acciones estratégicas.

En un primer momento, se halló que los temas a los que se enfocan las prioridades de corto plazo en las PEA se acomodan en dos amplias características: **coordinación y colaboración** entre las instituciones responsables en temas anticorrupción. Esto es observado en al menos 14 de 26 PEA. Estos dos rasgos principalmente se avocan a facilitar el intercambio de información de todos los procesos de mejora en la identificación y gestión de riesgos; consolidar procesos de evaluación del desempeño, auditoría y fiscalización; así como acciones en materia de contrataciones públicas; por mencionar algunos. Con los resultados de estas prioridades se prevé una primera fase de construcción de entramado institucional para el funcionamiento de los sistemas estatales.

Un segundo aspecto visualizado fue que más de la mitad de las PEA, aproximadamente 14 de 26, coinciden en anteponer a corto plazo las prioridades relacionadas con el tema de **profesionalización y capacitación en el sector público**. Los objetivos principales de estas temáticas son optimizar el desempeño de las personas servidoras públicas, al tiempo de dotarlas de herramientas necesarias que les permitan actuar con un mayor nivel de eficiencia y eficacia en labores cruciales de prevención, detección, investigación, fiscalización y sanción de aspectos relacionados con la corrupción. Si bien existe preponderancia de mejora en estas tareas, esto no es exclusiva, sino que también se busca para todo el sector público. Los resultados de las acciones de profesionalización y capacitación se verán reflejados en mayor calidad y fortalecimiento institucional en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.

El tercer componente de esta agenda fue un enfoque en la utilización de las **herramientas digitales** para la conformación de **inteligencia** anticorrupción. Cabe recordar que este también es uno de los principios transversales adoptados por la gran mayoría de los documentos de política. Esta orientación compartida busca mejorar el desempeño institucional en los procesos de colaboración y coordinación organizacional para la gestión de procesos de denuncia y riesgos en áreas como compras y contrataciones. Asimismo, se prevé su uso en aspectos de monitoreo del gasto público y en la rendición de cuentas, por mencionar algunos.

Por último, conviene señalar que, en el corto plazo, la agenda anticorrupción también se perfila hacia el **involucramiento de la ciudadanía** en tareas de vigilancia y toma de decisiones del manejo y uso de los recursos públicos. Así lo

definen alrededor de 13 de 26 PEA. Los procesos de integración de PEA señalaron la relevancia y uso estratégico de añadir la visión ciudadana como un elemento indispensable en la gestión pública, por lo tanto, así lo han reflejado en sus prioridades como una de las tareas a cumplir a la brevedad. Con estas acciones se busca impactar en materia de alerta de actos y hechos de corrupción, entre otros.

Si bien, este análisis pone énfasis en una agenda de pronta atención, también se puede observar una naciente agenda de mediano y largo plazo que se irá construyendo de forma más concreta mediante los programas de implementación de PI-PEA. A continuación, se presenta una tabla que da cuenta de los temas por cada una de las temporalidades señaladas.

Tabla 7. Principales temas priorizados en las Políticas Estatales Anticorrupción por plazos de ejecución

Plazos	Temas priorizados en las PEA		
Corto	Coordinación y colaboración institucional	Profesionalización y capacitación en el sector público	Uso de inteligencia anticorrupción y participación ciudadana
Mediano	Transparencia proactiva y gobierno abierto	Tecnologías de la información y herramientas digitales	Mecanismos de participación ciudadana y vigilancia social
Largo	Mejora en los procesos de denuncia y protección a denunciantes	Estandarización de criterios y gestión de riesgos en compras, contrataciones y adquisiciones públicas	Políticas de integridad y uso de tecnologías de la información y herramientas digitales

Fuente: Elaboración propia.

La otra cara del análisis de las prioridades estatales consistió en analizar su alineación reportada con los ejes estratégicos y objetivos específicos de la PNA. En el documento de política nacional se organizaron las 40 prioridades en torno a estos dos elementos, además de plazos y líderes de implementación. Este ejercicio fue replicado en la mayoría de las entidades federativas. Después de un análisis de los ejes estratégicos, objetivos específicos y prioridades estatales, se asociaron y organizaron estas prioridades en torno a los ejes estratégicos y objetivos específicos de la PNA. Esto a fin de hacerlas comparables y observar otros elementos de una agenda anticorrupción en construcción, según las directrices del documento nacional.

Cabe precisar que esta nueva organización de relaciones se hizo con base en la propia organización de las prioridades que se realizó en los documentos de política estatales. Con esto se buscó ver enfoques de acción estatales en torno a

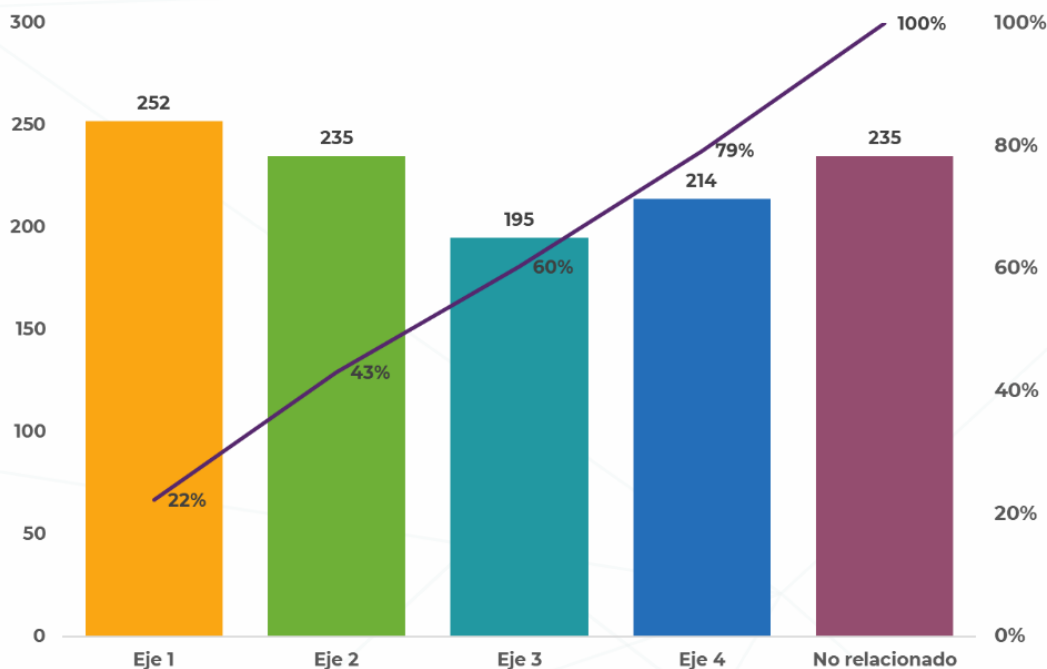
los temas específicos que aborda la PNA. Asimismo, en los casos en los que no se encontró relación directa, esto no quiere decir que se tome distancia de los objetivos de la PNA, sino que hace referencia a otras perspectivas que en el documento nacional no se priorizaron.

En materia de ejes estratégicos se encontró que en 25 de 26 PEA hubo prioridades que se relacionaron con al menos un eje estratégico de la PNA. Resalta el caso de Aguascalientes en el que no se encontró esta conexión, no obstante, y como ya se mencionó anteriormente, en esta PEA se ha buscado atender los objetivos específicos del SNA. Por otro lado, en 17 PEA se pudo identificar una relación directa de todas sus prioridades con los ejes de la PNA, y en 9 casos hubo prioridades en las que no se encontraron estos nexos.

De las 1131 prioridades analizadas de las PEA, el eje 1 y el 2 son los que más tienen prioridades relacionadas. Estos se enfocan al combate de la impunidad y la arbitrariedad, respectivamente. El primero de ellos es el que más concentra prioridades con un 22 %, seguido del segundo que condensa el 21 %. El eje 4 es el tercer eje que suma más prioridades con un 19 % y versa sobre involucrar al sector privado en el control de la corrupción. Finalmente, el eje 3 es el que menos prioridades acumula con 17 %. Este eje asocia temas de puntos de contacto con la ciudadanía. En el 21 % de las prioridades analizadas no se encontró relación.

En el análisis de prioridades por ejes de la PNA se encontró que estos elementos casi se distribuyeron de forma homogénea. No obstante, al parecer existe una preponderancia en agenda anticorrupción por concentrar esfuerzos en el combate a la impunidad y la arbitrariedad, dos de los puntos más visibles en cuestión de manifestación de la corrupción.

Ilustración 9. Número agregado de prioridades de Políticas Estatales Anticorrupción por ejes estratégicos de la PNA, y su porcentaje



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, también se analizaron las prioridades y su relación con los 10 Objetivos Específicos (OE) de la PNA. Así, se encontró que en 12 PEA de 26 se pudo apreciar una relación directa de todas sus prioridades con los objetivos específicos del documento nacional, y en 14 PEA se presentaron prioridades sin relación directa con estos temas. En 7 casos no se encontró relación: en las PEA de Aguascalientes y San Luis Potosí se exponen enfoques alternativos a los de la PNA y en las otras 5, Zacatecas, Veracruz, Michoacán, Estado de México y Coahuila, las prioridades no tuvieron distribución por objetivos específicos en sus propios documentos.

Tabla 8. Prioridades de las PEA relacionadas con Objetivos Específicos de la PNA

Objetivo específico de la PNA	Prioridades relacionadas	Porcentaje
1. Promover los mecanismos de coordinación de las autoridades competentes para la mejora de los procesos de prevención, denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.	110	10%
2. Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.	61	5%

3. Fortalecer el servicio público mediante servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad a escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.	77	7%
4. Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, presupuestación y ejercicio el gasto con un enfoque de máxima publicidad y participación de la sociedad en la gestión de riesgos y el fomento de la integridad empresarial.	55	5%
5. Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional.	43	4%
6. Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.	90	8%
7. Impulsar la adopción y homologación de reglas en materia de contrataciones públicas, asociaciones público-privadas y cabildeo, que garanticen interacciones íntegras e imparciales entre gobierno y sector privado.	70	6%
8. Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.	88	8%
9. Promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.	35	3%
10. Fomentar la socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.	72	6%
No relacionado	430	38%
Total	1131	100%

Fuente: Elaboración propia.

El OE 1 concentró el mayor número de prioridades estatales con un 10 %. Este versa sobre coordinación entre autoridades encargadas de tareas específicas de anticorrupción. Le siguieron el OE 6 sobre la mejora de las interacciones gobierno-ciudadanía y el OE 8 sobre mecanismos de participación ciudadana para el control

de la corrupción. Ambos concentraron un 8 % de las prioridades. Posteriormente, el OE 3 concentró un 7 % del total de prioridades, y éste relata sobre profesionalización de los servidores públicos. El OE 10 y el 7, que versan sobre la socialización de valores contra la corrupción y sobre interacciones íntegras entre el gobierno y el sector privado, respectivamente, comprendieron el 6 % del total.

Posteriormente, el OE 2 y el 4 concentraron cada uno un 5 %. Estos versan sobre capacidades de investigación de hechos de corrupción y sobre procesos estandarizados de ejercicio del gasto. El OE 5 tuvo el 4 % del total y este especifica temas de fortalecimiento de procesos para la rendición de cuentas. El OE 9 es el que menos prioridades asociadas tuvo y concentró solo el 3 %. Este acapara temáticas sobre programas anticorrupción y de integridad en el sector privado. En el 38 % del total de prioridades no se encontró relación directa con los OE de la PNA.

Con lo anterior, pareciera que la nascente agenda anticorrupción en el país tiene preponderancia por la coordinación de las instituciones encargadas de procesos específicos en el combate a la corrupción, y también en temas de relación directa con la ciudadanía en interacciones burocráticas y para el control de la corrupción. De igual forma en materia de profesionalización del servicio público. Todos estos son amplias avenidas que resultarán como la suma de diversos procesos que tomarán tiempo y esfuerzos para concretarse.

d) Implementación, seguimiento y evaluación

El Programa de Implementación de la PNA (PI-PNA) fue aprobado en 2022.¹⁰ Con ello también inició el proceso de diseño y aprobación de estos instrumentos programáticos en las entidades federativas con PEA aprobadas. Así, al cierre de 2022, ocho estados cuentan con programas de implementación aprobados, a saber: Quintana Roo, Campeche, Tabasco, Veracruz, Estado de México y Guanajuato, Jalisco y Puebla.

A fin de revisar de forma sistemática y comparada los procesos relacionados con la implementación, seguimiento y evaluación de las PEA, se tomaron como referencia cuatro criterios: si consideran al menos un programa de implementación para la PEA o para sus ejes estratégicos; si existe involucramiento municipal y ciudadano en la integración y ejecución de estos programas; así como la consideración de hacer suso de modelos de seguimiento y evaluación para las políticas.

¹⁰ Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción (2022). Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/programa-implementacion-pna/>

Respecto de los documentos de política pública en los que se definió uno o más programas de implementación para la ejecución de las prioridades, se encontró que prácticamente en todas las PEA se consideran al menos uno de estos, que servirán para la planeación, programación y distribución de compromisos institucionales para llevar a cabo los objetivos de sus ejes estratégicos. En seis casos no se especificó ningún programa. A pesar de ello, en esos estados se menciona que la implementación de las PEA está por definirse.

Conforme se dio el avance de aprobación de políticas, algunos estados consideraron a los documentos aprobados como referencia para sus procesos de implementación, como lo fue el caso de Jalisco en el que se indica que la implementación de su PEA se planificó con base a buenas prácticas identificadas en gobiernos internacionales (Australia y G-20), la PNA y las PEA aprobadas del Estado de México, Sinaloa, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas. Con ello se pudo observar el fortalecimiento de contenidos en cadena, es decir, conforme se fueron aprobando políticas, otros estados retomaron particularidades para sus procesos.

Ilustración 10. Políticas Estatales Anticorrupción que contemplan uno o más Programas de Implementación.



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, se analizó el criterio de involucramiento municipal en los estados, a partir de los mecanismos, instrumentos u otros métodos que las PEA definen para coordinarse con gobiernos locales en la ejecución de prioridades. Algunos de estos incluyen: observatorios, canales de comunicación y otros vínculos para

implementar las acciones en municipios con menos recursos. Es preciso aclarar que, a pesar de que todas las PEA contaron con ejercicios de participación ciudadana en su integración, no todos los estados contemplaron la integración de los gobiernos municipales en el diseño y ejecución de los programas de implementación.

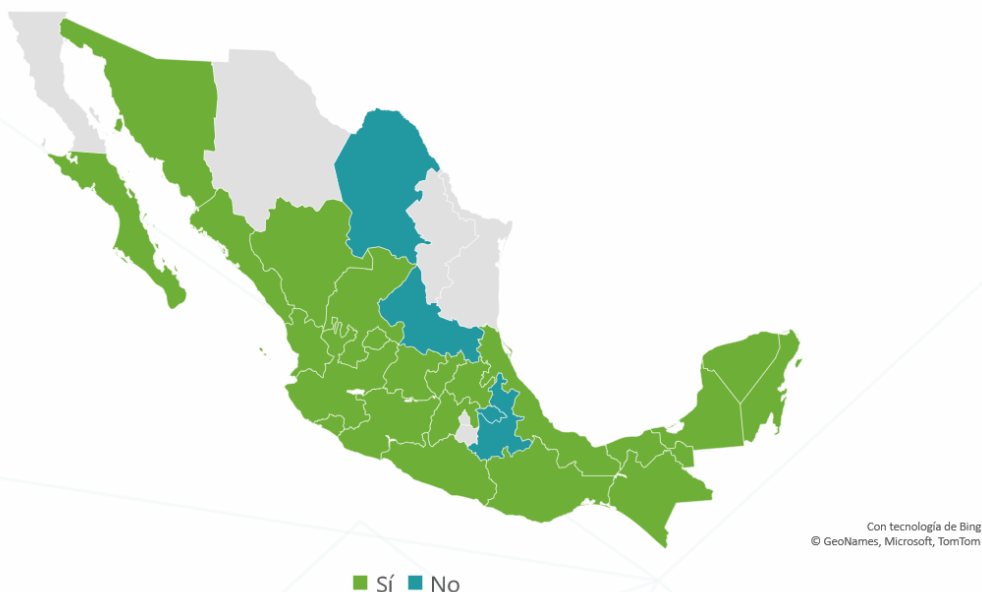
Involucramiento municipal en el control de la corrupción: el caso de Zacatecas

La PEA de Zacatecas advierte un amplio interés por el involucramiento de los municipios en los procesos de implementación. Por ello, llevó a cabo un foro denominado “Los municipios y el Sistema Estatal Anticorrupción”, que contó con la participación de actores de otros SEA y de Sistemas Municipales Anticorrupción, así como integrantes de los comités de participación ciudadana del sistema nacional y estatal anticorrupción. En el foro se discutieron los aspectos estratégicos para la integración de los municipios en los procesos de implementación. Estas deliberaciones se pueden apreciar en el apartado diagnóstico del documento de política.

En la mayoría de las PEA se consideró involucrar a distintos sectores de la sociedad como académicos, de organismos nacionales y empresarios para crear estrategias y líneas de acción, alineándose al proceso de implementación de la PNA. De manera particular, algunos estados como Yucatán y Sinaloa resaltan la importancia de establecer canales de comunicación continuos entre actores para la concreción de las prioridades.

Un caso para destacar es la PEA de Guerrero, en donde se propone la creación de una red de organizaciones de la sociedad civil que impactarán de manera directa en la observación, análisis y transparencia de los resultados arrojados en la implementación de las prioridades. De esta manera, pretenden fortalecer el seguimiento y evaluación con una mirada ciudadana.

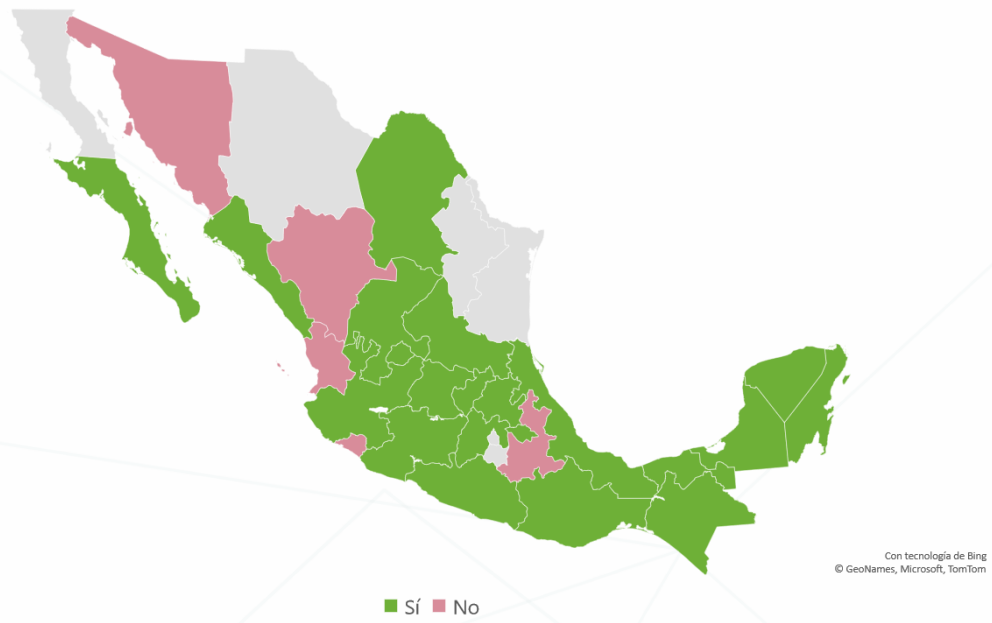
Ilustración 11. Políticas Estatales Anticorrupción que contemplan algún mecanismo de participación ciudadana en sus procesos de implementación



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, se presentan los estados que contemplarán un modelo de evaluación seguimiento para sus PEA. Al respecto, se puede apreciar que en 21 casos se esbozan modelos similares al Modelo de Evaluación y Seguimiento a la Anticorrupción y la Integridad (MESAI). Con relación a este tema, sobresalen estados como Colima, el Estado de México y Quintana Roo los cuales optaron por incluir indicadores de seguimiento en sus apartados de evaluación y seguimiento, a fin de adelantar procesos de implementación, a la par que diseñaron sus PEA. Esto hace hincapié en como los estados prevén un proceso que en la medida de lo posible pueda seguir el mismo rumbo que la PNA, al tiempo de contribuir al trabajo sistémico y al cumplimiento de los objetivos nacionales.

Ilustración 12. Políticas Estatales Anticorrupción que contemplan algún modelo de seguimiento y evaluación



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

En lo general, la mayoría de las PEA se han alineado a los contenidos de la PNA, a fin de sumar a la concreción de los objetivos del SNA. En ese sentido, mediante este análisis se hallaron elementos relevantes en los procesos de integración de las 26 políticas analizadas en este informe. Estos se enuncian a continuación.

Un enfoque de apertura con la ciudadanía. Cada una de las PEA celebró al menos un ejercicio de consulta ciudadana. Estos permitieron conocer las manifestaciones específicas de la corrupción percibidas por la ciudadanía en las entidades federativas. Ello orientó los análisis diagnósticos de las políticas, además de establecer precedentes en materia de un control de la corrupción en donde se involucra directamente a las personas.

Uso de fuentes homologadas. Una constante en todas las PEA fue el uso de múltiples fuentes de información oficial nacional -especialmente del INEGI- así como de carácter estatal. También, se apoyaron de información de organizaciones especializadas en materia de gestión gubernamental, anticorrupción e integridad. Aquí se pudo observar cómo un gran porcentaje de todas estas fuentes e instrumentos fue de uso compartido en los documentos de política. Con ello se pudo concebir al fenómeno de la corrupción de forma alineada a la PNA con un alto nivel de similitud en las entidades federativas. Lo anterior resulta positivo en términos de la consolidación del SNA, así como en materia de procesos de coordinación y colaboración institucional.

Ejes alineados a los de la PNA. Fue notoria la presencia de los cuatro ejes establecidos en la PNA en la mayoría de las PEA analizadas. Inclusive en los casos en los que se agregó o redujo el número de ejes, existen aclaraciones sobre el grado de similitud a los cuatro establecidos en el documento nacional. Esto permitirá que el tratamiento del problema público de la corrupción en México se implemente de forma similar en la mayoría de las regiones del país.

Prioridades que siguen un esquema semejante. El análisis de prioridades fue un proceso que permitió entrever la conformación de una agenda anticorrupción en el corto plazo, y exhibió una primera línea de aquellas que serán a mediano y largo. Por lo que se pudo observar, es posible que estas últimas consoliden su similitud con las próximas integraciones de los programas de implementación de las PEA.

Procesos de implementación uniformes. Los procesos planteados en la mayoría de las políticas fueron favorecidos por el uso de mecanismos de involucramiento multiactor (ciudadanía, instituciones públicas y no públicas, y la academia) y se

prevé guarden estrecha alineación a la principal herramienta de seguimiento y evaluación a nivel nacional: el MESAI.

Sin embargo, el análisis de las 26 PEA también encontró particularidades que abonan al trabajo del sistema, más allá del enfoque contextualizado. Uno de ellos fue la inclusión de principios transversales en materia de género. Los estados dan cuenta de la urgencia de atención que este tema demanda en el desarrollo de las políticas públicas en el país. Es previsible que en los procesos de implementación se perfile un interés en adoptar esta perspectiva aun cuando no se haya contemplado de forma explícita en los primeros documentos de política.

Por otro lado, fue apremiante el tema de la coordinación para compartir información. Si bien la mayoría de las PEA contienen análisis de información oficial local, hubo casos en los que estos análisis fue definitorio en los contenidos de los documentos de política. Tal fue el caso de Tabasco y Yucatán. Estas buenas prácticas habrá de replicarse con mayor frecuencia en los procesos subsecuentes de las PEA a fin de sumar precisión a cada una de las actividades que se ejecutarán.

Así mismo, el involucramiento de diversos actores y especialistas fue imperante, en todas las políticas estatales. Mediante distintos caminos se alcanzó a una concepción compartida del problema público en el país y a nivel estatal. San Luis Potosí fue un caso en el que la opinión de la academia y las personas especialistas en temas de anticorrupción prevaleció, sumando en el desarrollo de los documentos de política.

La agenda anticorrupción a mediano y largo plazo en el país aún está en conformación, no obstante, las primeras bases sobre las cuales se cimentará ya se están estableciendo con las prioridades de corto plazo. En el futuro se prevé la consolidación de intervenciones estatales que aprovechen a un mayor nivel las tecnologías de la información y la integración de la participación proactiva de la ciudadanía a fin de convertirlas en actores fundamentales del control de la corrupción.

Anexo

Tabla 9. Ejes y prioridades de las Políticas Estatales Anticorrupción

Entidades	Ejes	Alineación con la PNA				Ejes adicionales o diferentes	Número de prioridades
		1.- Corrupción e impunidad	2.-Arbitrariedad y abuso de poder	3.- Puntos de contacto gobierno - sociedad	4.- Sociedad y sector privado		
Aguascalientes	5	✓				Eje 2.- Detectar las desviaciones a las normas u objetivos institucionales Eje 3.- Procesar las acusaciones por incumplir la norma, y sancionar a los culpables Eje 4.- Controlar los recursos públicos Eje 5.- Fiscalizar los recursos públicos	58
Baja California Sur	4	✓	✓	✓	✓		40
Campeche	4	✓	✓	✓	✓		40
Chiapas	4	✓	✓	✓	✓		67
Coahuila	4	✓				Eje 1: Recurso Humano y Profesionalización del Servicio Público Eje 2: Cultura Cívica y Participación Ciudadana para la Prevención de la Corrupción Eje 3: Integridad y Eficiencia Institucional Generadora de Confianza	35
Colima	4	✓	✓	✓	✓		40
Durango	4	✓	✓	✓	✓		40
Estado de México	5	✓	✓	✓	✓	Eje 5.- Ética pública e integridad	60
Guanajuato	4	✓	✓	✓	✓		35
Guerrero	4	✓	✓	✓	✓		40
Hidalgo	4	✓	✓	✓	✓		41
Jalisco	4	✓	✓			Eje 1.- Promover la integridad y ética pública Eje 2.- Impulsar la participación pública	40
Michoacán	4	✓				Eje 2.- Fortalecer la cultura de la legalidad	24

Nayarit	4	✓	✓	✓	✓	Eje 3.- Impulsar la participación ciudadana Eje 4.- Garantizar la Transparencia y el Control de los Recursos Públicos	40
Oaxaca	4	✓	✓	✓	✓		40
Puebla	5	✓	✓	✓	✓	Eje 5. Prevenir la corrupción a través de la promoción de la cultura de la legalidad y la integridad	50
Querétaro	4	✓	✓	✓	✓		40
Quintana Roo	4	✓	✓	✓	✓		40
San Luis Potosí	7	✓				Eje 1.- Atención a las necesidades ciudadanas Eje 2.- Fortalecimiento de las normas sociales Eje 3.- Delimitación del interés para evitar el abuso de poder Eje 4.- Gestión de conocimiento y racionalidad Eje 5.- Fortalecimiento de las capacidades institucionales Eje 6.- Rendición de cuentas	62
Sinaloa	4	✓	✓	✓	✓		40
Sonora	4	✓	✓	✓	✓		40
Tabasco	4	✓	✓	✓	✓		40
Tlaxcala	4	✓	✓	✓		Eje 2.- Ética e integridad pública	39
Veracruz	4	✓	✓	✓	✓		40
Yucatán	6	✓	✓	✓	✓	Eje 5.- Promover la educación y cultura anticorrupción Eje 6.- Fortalecimiento de los municipios en el combate a la corrupción	60
Zacatecas	4	✓	✓	✓		Eje 3.- Involucramiento y responsabilidades ciudadanas	40

Tabla 10. Principios transversales de las Políticas Estatales Anticorrupción

Entidades	Principios Transversales Número	Alineación con la PNA				Principios transversales adicionales o diferentes
		1.- Coordinación	2.-Derechos Humanos	3.- Gobierno abierto y participación social	4.- Inteligencia y tecnologías	
Aguascalientes	4	✓	✓	✓	✓	
Baja California Sur	4	✓	✓	✓	✓	1. Enfoque basado en derechos humanos y perspectiva de género.
Campeche	4	✓	✓	✓	✓	
Chiapas	3		✓	✓		2.. Sólo refiere la participación social 3. Grupos vulnerables
Coahuila	4	✓		✓	✓	2.- Inclusión, Igualdad y equidad de género
Colima	5	✓	✓	✓	✓	5.- Perspectiva de género
Durango	4	✓	✓	✓	✓	2.- DD.HH. y perspectiva de género
Estado de México	5	✓	✓	✓	✓	5.- Género
Guanajuato	6	✓	✓	✓	✓	5.- Igualdad de género 6.- Pertinencia cultural
Guerrero	4	✓	✓	✓	✓	
Hidalgo	4	✓	✓	✓	✓	
Jalisco	5	✓	✓	✓	✓	5.- Perspectiva de género
Michoacán	3		✓			2.- Interculturalidad 3.- Perspectiva de género
Nayarit	4	✓	✓	✓	✓	
Oaxaca	4	✓	✓	✓	✓	
Puebla	4	✓	✓	✓	✓	
Querétaro	4	✓	✓	✓	✓	
Quintana Roo	5	✓	✓	✓	✓	2.- DD.HH. y perspectiva de género 5.- La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
San Luis Potosí	0					No define ningún principio transversal
Sinaloa	4	✓	✓	✓	✓	

Sonora	4	✓	✓	✓	✓	
Tabasco	4	✓	✓	✓	✓	
Tlaxcala	4	✓	✓	✓	✓	
Veracruz	4	✓	✓	✓	✓	
Yucatán	4	✓	✓	✓	✓	
Zacatecas	4	✓		✓	✓	1.- Estado abierto y rendición de cuentas 4.- Inclusión, igualdad y equidad de género.