

Sistema de Seguimiento y Evaluación

del Sistema Nacional Anticorrupción

Contenido

Glosario.....	3
Resumen ejecutivo.....	5
I. Fundamentos jurídicos y normativos del Sistema de Seguimiento y Evaluación.....	6
II. Objetivos e importancia del Sistema de Seguimiento y Evaluación del SNA.....	8
III. Conceptualización del Sistema de Seguimiento y Evaluación.....	11
IV. Sistema de indicadores.....	26
V. Otras herramientas de seguimiento y evaluación.....	32

Glosario

ASF	Auditoría Superior de la Federación
BM	Banco Mundial
CC - SNA	Comité Coordinador
CE	Comisión Ejecutiva
CICM	Catálogo de Información sobre la Corrupción en México
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CTEICO	Comité Técnico Especializado de Información sobre Corrupción
CTEIG	Comité Técnico Especializado de Información de Gobierno
DOF	Diario Oficial de la Federación
FGR	Fiscalía General de la República
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
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OE	Objetivos Específicos
OIC	Órgano Interno de Control
PDN	Plataforma Digital Nacional
PEA	Política Estatal Anticorrupción
PI - PEA	Programa de Implementación de la PEA
PI - PNA	Programa de Implementación de la PNA
PNA	Política Nacional Anticorrupción
SEA	Sistemas Estatales Anticorrupción
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

SFP	Secretaría de la Función Pública
SiSE	Sistema de Seguimiento y Evaluación
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNIEG	Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
SNIGSPIJ	Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
TMx	Transparencia Mexicana
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, por sus siglas en inglés
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, por sus siglas en inglés
UPPSNA	Unidad de Política Pública del Sistema Nacional Anticorrupción

Resumen ejecutivo

El presente documento tiene como principal objetivo establecer las bases teóricas y metodológicas que regirán al Sistema de Seguimiento y Evaluación (SiSE). Para estos efectos, primero se aborda los objetivos e importancia del seguimiento y evaluación para encaminar el actuar institucional hacia el logro de objetivos. Posteriormente, se conceptualiza el SiSE, el cual se regirá por seis criterios: nacional, independiente, escalable, inclusivo, transversal y alineado con la Política Nacional Anticorrupción (PNA). Asimismo, se desarrolla una teoría de cambio, que permitirá establecer con claridad los objetivos a los cuales el SiSE dará seguimiento y evaluará. Estos objetivos están inscritos en cuatro ámbitos de acción diferentes: institucional, sistémico, de política pública y de valor público. Posteriormente, se explica de forma detallada el sistema de indicadores que materializará el seguimiento al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Por último, se describen otras herramientas de seguimiento y evaluativa que se encuentran implementándose o se implementarán en el futuro para cumplir con los objetivos del SiSE.

I. Fundamentos jurídicos y normativos

La integración del SiSE del SNA¹ que, de acuerdo con el artículo 113 constitucional, es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, tiene su origen en los encargos institucionales que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) le confiere al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (CC-SNA), a la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (CE-SESNA) y a la propia Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA).

En la misma línea, el artículo 6 de la LGSNA indica que el SNA tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Asimismo, indica que es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

En cuanto a su alcance, el mismo artículo menciona que las políticas públicas que establezca el CC-SNA deberán ser implementadas por todos los Entes públicos. Por su parte, también señala que la SESNA será la responsable de dar seguimiento a la implementación de dichas políticas.

En su artículo 9, también indica que el CC-SNA tendrá entre sus facultades:

(...)

- III. *La aprobación, diseño y promoción de la política nacional en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación;*
- IV. *Aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación a que se refiere la fracción anterior, con base en la propuesta que le someta a consideración la Secretaría Ejecutiva;*
- V. *Conocer el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva y, con base en las mismas, acordar las medidas a tomar o la modificación que corresponda a las políticas integrales;*
- VI. *Requerir información a los Entes públicos respecto del cumplimiento de la política nacional y las demás políticas integrales implementadas; así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación de conformidad con los indicadores generados para tales efectos;*

¹ Las menciones al Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción (MOSEC) y al Modelo de Evaluación de la Anticorrupción y la Integridad (MESAI) en los documentos normativos y de política pública aprobados por el CC-SNA se refieren al Sistemas de Seguimiento y Evaluación (SiSE) del SNA.

Por su parte, en la fracción II de su artículo 31 establece que la CE-SESNA será la responsable de generar y presentar ante el CC-SNA la metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción, así como a las políticas integrales.

En este mismo tenor, las fracciones IV y V del artículo 35 de dicha Ley dota de facultades al Titular de la SESNA para la elaboración de los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la CE-SESNA y, en su caso, sometidas a la consideración del CC-SNA. Más aún, el Titular deberá proponer las evaluaciones que se llevarán a cabo de las políticas integrales a que se refiere el artículo 9 de la misma Ley.

Por su parte, el 29 de enero de 2020, en la Primera Sesión Ordinaria del Comité Coordinador, se aprobó la Política Nacional Anticorrupción (PNA), misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de febrero de 2020. En el artículo Cuarto de los Transitorios del “Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la Política Nacional Anticorrupción” instruye a la SESNA elaborar el anteproyecto de metodología de seguimiento y evaluación de la PNA, para ser sometida a consideración del CC-SNA, una vez aprobada por la CE-SESNA. Además, de conformidad con el cuarto transitorio del Acuerdo mediante el cual el CC-SNA aprueba la PNA, se solicita a la SESNA la elaboración del anteproyecto de Metodología de Seguimiento y Evaluación de la PNA, misma que será sometida a consideración de dicho Comité, una vez aprobada por la CE-SESNA².

Después de tres años de trabajo realizado de manera coordinada entre la SESNA, la CE-SESNA y los enlaces de las diversas instituciones que conforman el CC-SNA, el 16 de marzo de 2023, durante la Segunda Sesión Ordinaria de la CE de la SESNA, se presentó y aprobó el “Marco Conceptual de Evaluación y Seguimiento del Sistema Nacional Anticorrupción”, quedando asentado en el ACUERDO SO-CE-SESNA/16/03/2023.05³. El 06 de junio del mismo año, durante la Tercera Sesión Ordinaria de la CE de la SESNA, se aprobó el “Marco Conceptual del Sistema de Seguimiento y Evaluación”⁴. Posteriormente, el 04 de julio de 2023, en la Primera Sesión Extraordinaria del CC-SNA, se hizo entrega del “Marco Conceptual del Sistema de Seguimiento y Evaluación”. Finalmente, el 11 de agosto de 2023, durante la Primera Sesión Extraordinaria 2023 del SNA⁵, también se presentó este marco como parte del “Informe sobre la Situación de los Sistemas Estatales Anticorrupción”.

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

³ Acta de la Segunda Sesión Ordinaria 2023 de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, SESNA, México, 16 de marzo de 2023. Véase en: <https://goo.su/20hymel>

⁴ Orden del día de la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, SESNA, México, 06 de junio de 2023. Véase en: <https://goo.su/oHULs>

Orden del día de la Primera Sesión Extraordinaria 2023 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, SNA, México, 04 de julio de 2023. Véase en: <https://goo.su/itlFay>

⁵ Presentación de la Primera Sesión Extraordinaria 2023 del Sistema Nacional Anticorrupción, SNA, 11 de agosto de 2023. Véase en: <https://goo.su/Fw9yjh>

II. Objetivos e importancia del Sistema de Seguimiento y Evaluación del SNA

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

El seguimiento y la evaluación, aunque relacionadas y complementarias, son prácticas de gestión con lógicas, alcances y utilidades distintas que conviene clarificar con el objeto de poder identificar las distintas implicaciones para su utilización en el marco del SNA. De manera muy sintética, es posible entender el seguimiento como una función continua y sistemática de recopilación de datos y de análisis de indicadores predeterminados que proporcionan información relevante acerca de temas como la eficiencia en la utilización de los recursos, el avance en el logro de determinadas metas o la calidad de ciertas intervenciones⁶.

Si bien el seguimiento es una herramienta eficaz que permite analizar de forma regular el logro de metas y el avance en indicadores, por sí misma no permite identificar la relevancia de una intervención pública y, más importante aún, si un determinado programa o política está incidiendo en la resolución de un problema público, y porqué. Es en este punto donde la evaluación se vuelve esencial. En términos generales, se puede definir este concepto (evaluación) como la valoración objetiva y sistemática, aunque acotada a momentos y metodologías específicas, de alguna dimensión particular de un proyecto, programa o política en curso o finalizada.

A diferencia del seguimiento, los procesos evaluativos son ejercicios *ad hoc* que buscan analizar aspectos concretos de una política o programa público (por ejemplo, su diseño o su impacto), además de que pretenden estudiar cómo y porqué una determinada intervención pública afecta, positiva o negativamente, una situación social percibida como problemática. Mientras el seguimiento permite vincular recursos, actividades y procesos destinados a una intervención con los productos y resultados generados; las evaluaciones permiten analizar, desde la evidencia, con mayor detalle las causas que provocaron el éxito de una determinada política o programa. De igual manera, mientras el seguimiento es un proceso continuo que informa el quehacer organizacional, la evaluación permite examinar de manera comprensiva la acción gubernamental.

⁶ OECD (2002) *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultado*. Paris. Véase en: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>

La articulación de procesos de evaluación de política pública se vuelve crucial, ya que complementa el trabajo realizado a escala de seguimiento, al determinar si las políticas y programas públicos son congruentes, se encuentran alineados a los fines para los que fueron creados y si sus resultados están generando efectos en el espacio en el que originalmente se buscaba incidir⁷. Esta vinculación permitirá reorientar la acción gubernamental hacia acciones y productos que se dirijan con mayor precisión a la atención del problema público para el que dicho programa fue creado.

Dada la configuración del SNA, un sistema de seguimiento y evaluación adecuado para su naturaleza debería privilegiar un enfoque integral y de política pública, que dé cuenta de los avances tanto de las instituciones como de los instrumentos de política pública que el propio sistema genera para dinamizar los cuatro procesos torales que le dan vida, y que se orientan hacia un combate efectivo de la corrupción. Por ello, los usos y finalidades fundamentales de este sistema habrían de enfocarse a analizar y valorar si:

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

Por lo anterior, en el marco del SNA, el SiSE se define como el conjunto de elementos metodológicos de medición y análisis que permiten realizar una valoración objetiva, sistemática y periódica de la acción del estado mexicano para combatir y controlar la corrupción, con base en una serie de procesos y procedimientos homologados del SNA. Dada esta definición, se establece que SUS s objetivos generales del sistema serán:

1. Mejorar la eficacia y la calidad de las acciones emprendidas por las instituciones del estado mexicano que cuenten con alguna responsabilidad en el combate y el control de la corrupción en el país.
2. Incrementar la eficiencia de la forma como se desarrollan los grandes procesos para el combate a la corrupción establecidos en la LGSNA: prevención, detección, sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción; así como el control y fiscalización de los recursos públicos.

⁷ Arellano, D. (2014). *Introducción: la enseñanza de las políticas públicas*. En A. Ríos Cázares, *La evaluación de políticas Públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*. México: CIDE- Centro CLEAR.

3. Valorar la pertinencia, eficacia y calidad de los resultados generados a partir de los dos principales instrumentos que cuenta a su disposición el SNA, a saber, la PNA y la Plataforma Digital Nacional (PDN).
4. Incrementar la eficiencia en el ejercicio del gasto público a escala nacional de las acciones implementadas para combatir y controlar la corrupción.
5. Evaluar los efectos puntuales que tiene la intersección entre instituciones, procesos, instrumentos de política y gasto público en la generación de resultados de valor en el combate y control de la corrupción.

Así, la finalidad del SiSE trasciende al seguimiento de la PNA, buscará dar cuenta de los resultados que, de forma agregada, se generan en el marco del SNA para combatir la corrupción. Naturalmente, este sistema buscará detonar discusiones técnicas que posibiliten procesos de retroalimentación, mejora y aprendizaje para, en primer lugar, fortalecer las capacidades de las instituciones que participan en el combate de este flagelo y, en segundo lugar, facilitar el funcionamiento de procesos críticos en la materia y, finalmente, fortalecer los alcances de los instrumentos con los que el SNA cuenta para encarar este problema.

III. Conceptualización del Sistema de Seguimiento y Evaluación

Criterios para su concepción

El SiSE representará una herramienta de política pública de carácter estratégico para el SNA, ya que concebirá y desarrollará el esquema de seguimiento y la evaluación de los distintos programas que dan vida a la PNA.

Antes de diseñar e implementar cualquier sistema de seguimiento y evaluación, es importante establecer los fundamentos que guiarán su concepción. En este marco y con el objetivo de brindar claridad sobre la naturaleza del SiSE, en esta sección se expondrán las que serán sus características esenciales.

Para la identificación y definición de los rasgos primordiales de este sistema, se tomaron como base cuatro fuentes: a) los preceptos normativos en materia de anticorrupción contenidos en la CPEUM y LGSNA; b) los ejes y principios transversales contemplados en la PNA; c) los elementos prescriptivos que, de acuerdo con la literatura en la materia, representan las características deseables de un sistema de seguimiento y evaluación; d) y las experiencias internacionales que funcionan como referentes por ser consideradas como buenas prácticas, y que se encuentran contenidas en el *Reporte de Mejores Prácticas Internacionales para medir, monitorear y evaluar casos de corrupción y políticas de anticorrupción de la UNODC*⁸.

Después analizar dichas fuentes, se determinó que existen seis criterios indispensables que deberán regir este sistema:

1. Nacional

De acuerdo con el artículo 113 de la CPEUM⁹, “el SNA es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”. En esta misma línea, el artículo 6 de la LGSNA señala que “el SNA tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia”.

⁸ UNODC. (2020), *Prácticas Internacionales para medir, monitorear y evaluar niveles de corrupción y políticas anticorrupción*. Disponible en: https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/doc/UNODC_Practicas_Internacionales_medicion_corrupcion.pdf

Con base en estos referentes normativos, se puede afirmar que el SNA rige la política en materia anticorrupción a nivel nacional, que permea a todas las instituciones y órdenes de gobierno. Por lo mismo, sus facultades le permiten establecer las directrices de la política nacional, mismas que deben ser observadas por todos los Entes públicos del país. En esta línea, de acuerdo con la LGSNA, el SNA también tiene como atribución establecer los mecanismos para evaluar las acciones a nivel nacional que busquen dar cumplimiento a las directrices contenidas en la PNA. En este sentido, dada la naturaleza jurídica del SNA, el SiSE deberá ser concebido como un sistema de carácter nacional, centrado en el SNA.

Debido a lo anterior, del sistema se derivarán mediciones de referencia, para estimar el avance de las políticas implementadas en materia de combate a la corrupción en todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno. Se espera que dichas mediciones brinden información relevante, uniforme y homologada sobre el estado que guardan los esfuerzos en la materia a nivel nacional. Esto facilitará la comparación y análisis de información derivada del seguimiento en distintas temporalidades e instituciones.

Este sistema de ninguna manera buscará sustituir a los sistemas de seguimiento y evaluación locales que actualmente operan en algunos de los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA). Más bien, el sistema podría representar un parámetro para guiar la construcción de mediciones y sistemas de indicadores a nivel local. Asimismo, éste constituirá una fuente de información valiosa que proporcionará a los SEA un mayor entendimiento acerca del desempeño de sus intervenciones.

2. Independiente

Una gran cantidad de países alrededor del mundo han fundado sus sistemas de seguimiento en materia de anticorrupción sobre la base de la independencia. La planeación, coordinación y ejecución de las políticas anticorrupción diseñadas e implementadas por comisiones independientes en distintos continentes – mencionadas en el *Reporte de Mejores Prácticas Internacionales para medir, monitorear y evaluar casos de corrupción y políticas de anticorrupción de la UNODC* (como la Comisión Independiente contra la Corrupción en Hong Kong, la Comisión de Erradicación de la Corrupción en Indonesia, la Oficina de Investigación de Prácticas de Corrupción en Singapur, el Buró de Prevención y Combate de la Corrupción en Letonia y la Autoridad Italiana Anticorrupción en Italia) – han ido acompañadas del establecimiento de mecanismos de seguimiento igualmente autónomos, que proporcionan imparcialidad a las mediciones para estimar el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Al igual que en las experiencias internacionales, es imperativo que el SiSE cuente con carácter independiente, con el objetivo de procurar la imparcialidad y objetividad durante el proceso de construcción, seguimiento y evaluación de indicadores. Esto a su vez permitirá que este sistema obtenga la credibilidad de la ciudadanía y de sectores no gubernamentales.

3. Escalable

De acuerdo con la PNA, “la metodología para la evaluación debe tener una perspectiva de escalabilidad, a fin de que sea posible incorporar progresivamente variables relacionadas con acciones concretas en función de los resultados que arrojen las evaluaciones efectuadas, o a partir de nuevas fuentes de información generadas o identificadas”.

De esta forma, la escalabilidad representa un atributo esencial a tomar en cuenta para el establecimiento y diseño del SiSE. En la práctica, implicará una oportunidad para ampliar progresivamente el alcance y número de los indicadores que se construirán para el seguimiento de las prioridades contenidas en la política. Esto permitirá, poco a poco, ajustar y robustecer los indicadores existentes, con base en las áreas de oportunidad que se detecten durante su implementación.

4. Transversal

El objetivo último de la PNA es “generar las condiciones institucionales y sociales propicias que garanticen un control efectivo y transversal de la corrupción desde la prevención hasta la sanción”. Concretamente, ésta “busca articular una política que de manera transversal se oriente a la prevención, el control, la detección y la sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción”.

Para que las condiciones mencionadas puedan darse, se requiere que todos los sectores y entes públicos desplieguen una serie de esfuerzos al interior de sus instituciones: 1) una coordinación institucional, que funja como habilitadora para articular a las distintas áreas de un mismo ente en la lucha contra la corrupción; 2) acciones de prevención de soborno y el cohecho en trámites y servicios públicos y combate a la impunidad; 3) la implementación de esquemas de gobierno abierto que eliminen asimetrías de información en los distintos sectores gubernamentales y promoción del involucramiento social durante los procesos sustantivos de participación, colaboración y co-creación con autoridades y funcionarios; 4) y el desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico, para estandarizar, analizar, usar y divulgar información clave para la toma de decisiones de política pública.

En este marco, se espera que el SiSE establezca como prioritario construir y dar seguimiento a indicadores que arrojen evidencia sobre la situación de los principios transversales mencionados, por considerarse sustantivos en el combate a la corrupción. En última instancia, la información generada a través de los indicadores permitirá conocer su grado de consolidación y detectar áreas de oportunidad específicas que requieran ser abordadas con eficacia, para combatir de manera integral el fenómeno de la corrupción.

5. Inclusivo

Uno de los aspectos que cobra especial relevancia en el marco de la PNA es su énfasis en la participación de los sectores gubernamentales y no gubernamentales. Desde la misma elaboración de la PNA, se han abierto espacios de interlocución y diálogo técnico, que han permitido alimentar el diagnóstico, diseño e implementación de la PNA. En esta misma línea, el SiSE, al representar un mecanismo de seguimiento y evaluación inscrito en la PNA, deberá guardar este espíritu participativo.

De esta forma, se espera que se promuevan espacios de colaboración y co-creación en tres niveles:

- a) Diálogo con las Secretarías Ejecutivas de los SEA. Esta interlocución permitirá socializar el SiSE, con el fin de que éstas puedan encontrar un sistema referencial que les permita desarrollar las pautas y metodologías de sus propios sistemas de seguimiento y evaluación, adecuándolo a sus necesidades particulares.
- b) Diálogo con la sociedad civil y la academia. Se espera que estos actores brinden apoyo a la SESNA durante el proceso de construcción de indicadores. Este ejercicio colectivo permitirá analizar de manera más profunda la relevancia y pertinencia de los indicadores propuestos por la secretaría, así como su robustez técnica y metodológica.
- c) Diálogo con instituciones nacionales involucradas en el tema. Instituciones como el INEGI enriquecerán la construcción de indicadores y permitirán que la SESNA cuente con información relevante y oportuna para el seguimiento de estos.

6. Alineación con la teoría de cambio

Para mantener la coherencia entre la planificación y el seguimiento de programas y políticas, el SiSE deberá, en todo momento, utilizar como referencia los objetivos definidos en la PNA, así como los que se detallarán en la teoría de cambio que se presenta en la siguiente sección, al realizar el seguimiento del desempeño.

Teoría de Cambio del Sistema de Seguimiento y Evaluación

En esta sección se presenta la teoría de cambio que será la base para la construcción del SiSE. Su establecimiento resulta fundamental para este sistema, ya que define claramente los Objetivos Específicos (OE) a alcanzar, para cumplir con las prioridades establecidas en la PNA.

Los objetivos inscritos en la teoría de cambio se trazaron tomando en cuenta los desafíos identificados en el diagnóstico realizado en el marco de la PNA. Este diagnóstico, sustentado en estudios y encuestas especializadas¹⁰, identificó y analizó los problemas públicos relacionados y derivados de la corrupción, que han subsistido en el país a lo largo de tiempo¹¹. En este sentido, la teoría de cambio brindará una hoja de ruta que trace de forma clara y general el camino a seguir para atender las causas de los problemas identificados.

Por otro lado, la teoría de cambio también facilitará la identificación de los aspectos relevantes de los objetivos que requerirán de seguimiento y evaluación. Así, el establecimiento de una teoría de cambio clara ofrecerá elementos suficientes para seleccionar y construir indicadores adecuados, que se alineen con los objetivos a los cuales se buscará dar seguimiento.

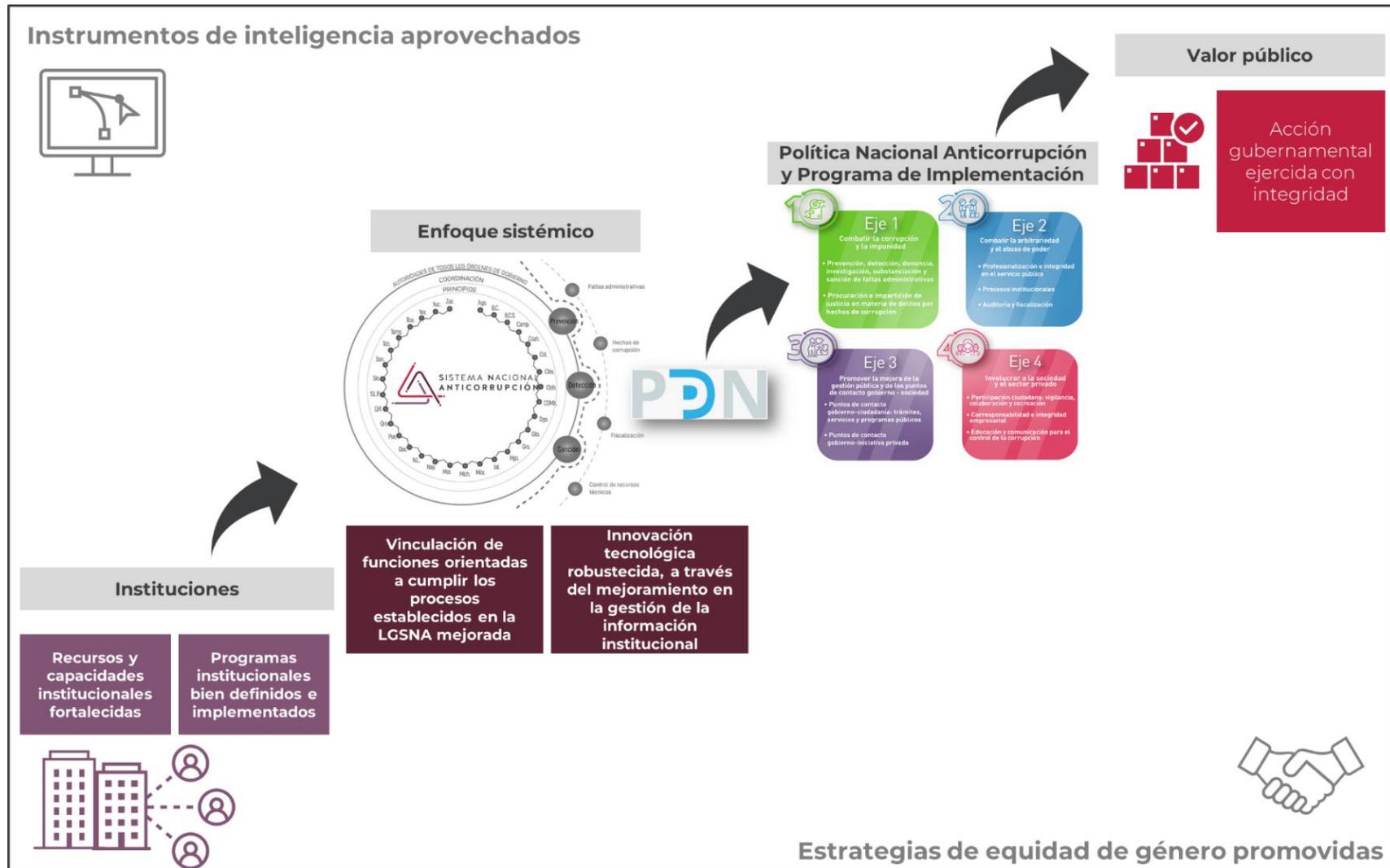
Con esto en mente, la teoría de cambio que se presenta a continuación debe leerse de izquierda a derecha, es decir, debe entenderse como una consecución de objetivos que comienzan en los niveles inferiores o de gestión y terminan al alcanzar los superiores o estratégicos. La teoría de cambio traza una línea causal y argumentativa, que dicta que el cumplimiento de determinado nivel de objetivos brindará las condiciones necesarias para poder alcanzar los objetivos del nivel inmediato superior¹².

¹⁰ El diagnóstico se sustenta en datos oficiales generados por el INEGI, instituciones públicas y académicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

¹¹ En el diagnóstico, la PNA identificó cuatro grandes desafíos: 1) existencia de impunidad, 2) arbitrariedad, 3) limitación en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, 4) escaso involucramiento social en el control de la corrupción. Para más información sobre el diagnóstico, consultar la PNA, en el *Diario Oficial de la Federación*. Véase en: <https://www.dof.gob.mx/2020/SESNA/PNA.pdf>

¹² Para información más detallada acerca de la metodología para construir una teoría de cambio, consultar publicaciones especializadas. Se recomienda UNICEF, Patricia Rogers, La teoría de cambio, https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf

Diagrama 1. Teoría de cambio del Sistema de Seguimiento y Evaluación



En el presente caso, la consecución de los objetivos del ámbito institucional, son el fortalecimiento de los recursos y capacidades institucionales orientados al combate a la corrupción y la elaboración de planes institucionales apropiados que prevean directrices para atender el problema, facilitarán el cumplimiento de los objetivos del ámbito sistémico: la optimización de la vinculación interinstitucional, para implementar los cuatro macroprocesos contemplados en la LGSNA (prevención, detección, sanción de hechos de corrupción, y fiscalización y control de recursos) y el robustecimiento tecnológico que se materializa con la Plataforma Digital nacional (PDN), a través de una gestión de la información institucional mejorada, procurada en el primer nivel de objetivos.

A su vez, dichos objetivos brindarán los elementos necesarios para implementar políticas públicas efectivas alineadas a la PNA, tendientes a cumplir sus cuatro ejes estratégicos: 1) combate a la corrupción; 2) combate a la arbitrariedad y abuso del poder; 3) fortalecimiento de la gestión pública y los puntos de contacto con la sociedad; 4) e involucramiento social en los procesos sustantivos del combate a la corrupción. En estos primeros tres niveles de la teoría de cambio, se espera contar con labores de inteligencia, que promuevan el uso de evidencia mediante la generación de información útil, con el fin de mejorar la toma de decisiones en materia de capacidades, acciones y políticas públicas. En última instancia, el cumplimiento de estos ejes creará valor público, mismo que se materializará mediante el afianzamiento de la integridad en el servicio público. Cabe destacar que, a lo largo de toda la teoría de cambio, se deberá observar un principio transversal, establecido en la PNA: la promoción a la perspectiva de género. Éste resultará una directriz ética, y deberá estar presente a lo largo de los procesos de diseño e implementación de las acciones encaminadas a cumplir los objetivos de cada nivel.

En los siguientes apartados se detallarán las características esenciales de cada uno de los cuatro niveles de objetivos de la teoría de cambio. Si bien este documento delinea los aspectos principales de cada uno de ellos, en definitiva, serán las instituciones involucradas en el SNA las que establezcan la forma en que éstos se materializarán. Lo anterior se llevará a cabo mediante un proceso dinámico derivado de la consulta y retroalimentación.

1. Nivel institucional

1.1. Recursos y capacidades institucionales

El primer objetivo del primer nivel de la teoría de cambio tiene como punto focal el mejoramiento de la gestión de las instituciones que conforman el SNA y sus Secretarías Ejecutivas. La intención es que dichos entes públicos inviertan esfuerzos en fortalecer sus recursos y capacidades, para desempeñar sus funciones sustantivas, cumplir con sus objetivos y alcanzar los resultados previstos.

En particular, esta dimensión de la teoría de cambio pone énfasis en aquellos atributos que hacen que las instituciones funcionen de manera aislada.

La capacidad institucional es un tema presente en la literatura sobre gestión pública, y se relaciona esencialmente con la forma en que las instituciones desarrollan atributos, habilidades y prácticas, que les permiten actuar de forma eficiente y eficaz, dados sus mandatos y misiones institucionales. En este sentido, como destacan Ospina y Cabrero, las capacidades institucionales y sus procesos de desarrollo deben orientarse hacia el fortalecimiento del potencial que tiene el gobierno para cumplir con sus funciones mandatadas¹³.

En orden similar de ideas, Bäck y Hadnius establecen dos criterios fundamentales para definir una ruta hacia la construcción de capacidad institucional. El primero relacionado con la capacidad del Estado para mantener la soberanía y el monopolio de la coacción; y el segundo relacionado con el funcionamiento interno de las instituciones y capacidad para operar adecuadamente en la sociedad. Sobre esta distinción, Bäck y Hadnius definen la capacidad institucional como una serie de atributos, recursos administrativos, habilidades de gestión y negociación que tiene o debe tener el Estado para cumplir con las funciones que le fueron asignadas¹⁴.

Si bien en la literatura existe un amplio debate con respecto a qué elementos podrían considerarse relevantes al momento de analizar la capacidad institucional, en el marco del SNA se propone un análisis que centre la atención en cuatro elementos críticos de gestión, que forman parte esencial de la capacidad de las instituciones; éstos son¹⁵:

- a) Gestión financiera: se refiere a la capacidad de la organización de crear y operar eficazmente subsistemas administrativos encargados de recibir, gestionar, controlar, transparentar y evaluar el ejercicio de los recursos públicos a su disposición. Esta primera dimensión de capacidad se relaciona con el manejo de recursos en cada institución del SNA, para realizar su mandato. Para esta dimensión, la continuación de ejercicios como el Anexo Transversal Anticorrupción resulta particularmente relevante, ya que permitirá analizar y dar seguimiento a la evolución particular del gasto público de las instituciones encargadas el combate y control de la corrupción en el logro de este objetivo.

¹³ Cabrero, E. (2004) "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales en México", *Gestión Política Pública*, México. Ospina, S. (2002) "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública*, Portugal.

¹⁴ Bäck, H. y Hadnius, A. (2008) "Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship", *International Journal of Policy, Administration, and Institutions*.

¹⁵ Sobre esta la discusión de estas prácticas de gestión como capacidades. Véase en: Cejudo, G, et al. (2016) "El (casi) inexistente debate conceptual sobre la calidad de gobierno", *Política y Gobierno*, México.

- b) Gestión de recursos humanos: hace referencia a la capacidad de la organización para articular procesos de contratación, promoción y salida de servidores públicos con las capacidades suficientes para desempeñar funciones y actividades clave, que forman parte del mandato institucional relacionado con el combate y el control de la corrupción. Esta capacidad considera también a los procesos de ingreso y selección de perfiles, formación de capacidades y certificación de personal especializado vinculado con tareas críticas relacionadas con el mandato anticorrupción de la institución, así como la aplicación de esquemas de integridad pública que regulen el actuar de estos funcionarios.

- c) Gestión de la información: hace referencia a la capacidad de la organización, especialmente de las áreas vinculadas con el mandato anticorrupción, para recabar, procesar y utilizar adecuadamente la información a su disposición, con el objeto de desarrollar sus funciones sustantivas, así como para rendir cuentas a la sociedad a través de los canales de transparencia. En particular, esta dimensión se asocia estrechamente con la capacidad de las instituciones en generar inteligencia para el desarrollo de sus funciones, y lograr establecer canales efectivos de vinculación con otras instituciones que permitan el flujo adecuado de información clave para el desarrollo de los procesos en materia de combate a la corrupción.

- d) Gestión estratégica: finalmente, ésta hace referencia a la capacidad que tiene la organización para articular adecuadamente los elementos anteriormente mencionados, a partir de procesos de planeación que aseguren la aplicación eficaz del mandato anticorrupción de la institución. Esta capacidad se hace patente a través del desarrollo de planes de trabajo ejecutables y medibles, donde se definan las herramientas de actuación concretas que permitirán el logro de los objetivos en materia de combate a la corrupción, a partir de los recursos disponibles. Estos procesos estratégicos permitirán definir también necesidades de mediano y largo plazo que fortalezcan el trabajo institucional en la materia.

1.2. Programas y acciones institucionales

La suficiencia de recursos y capacidades de gestión facilitan a las instituciones públicas alcanzar la misión para las cuales fueron creadas. Sin embargo, para cumplir su mandato, los entes públicos deben identificar y definir claramente los objetivos, prioridades y acciones institucionales que guiarán el ejercicio de su función pública.

Dada la relevancia de este ejercicio, el segundo objetivo del primer nivel de la teoría de cambio hace referencia, precisamente, a la importancia de elaborar e implementar planes institucionales estructurados y robustos, que funjan como brújulas, para orientar sus acciones sustantivas en el corto, mediano y largo plazo. En el marco del SNA, el desarrollo de estos planes por parte de las instituciones pertenecientes a éste resulta crucial para orientar sus acciones de política pública hacia el logro de los objetivos estratégicos contenidos en la PNA¹⁶.

Con lo expuesto anteriormente, es posible construir la hipótesis de que, en la medida que los recursos, capacidades y planes se desarrollen con congruencia, eficacia y armonía, las instituciones contarán con los elementos habilitadores suficientes para establecer, en el siguiente nivel, una vinculación eficiente con otras instituciones, con el fin de alcanzar metas en común.

2. Sistema Nacional Anticorrupción

2.1. Vinculación interinstitucional

En un ámbito interinstitucional tan complejo como lo es el SNA, los recursos, capacidades y acciones institucionales aislados son condición necesaria, más no suficiente, para asegurar un efectivo control y combate a la corrupción. Es así como el segundo nivel de la teoría de cambio presta especial atención al ámbito sistémico del SNA, el cual buscará facilitar la vinculación interinstitucional, mediante el reforzamiento de la unión de esfuerzos institucionales individuales. Esto permitirá implementar acciones conjuntas, que se dirijan hacia el logro de los mandatos establecidos en la LGSNA, así como a los objetivos plasmados en la PNA.

Es así como el primer objetivo de este nivel otorga prioridad a la efectiva colaboración interinstitucional para lograr un fin común: el combate a la corrupción. Factores como los distintos mandatos institucionales, las diversas culturas organizacionales y las prioridades individuales de cada organización limitan la articulación de espacios de comunicación y vinculación eficaz entre las instituciones del SNA. En este contexto, el SNA fungirá como una plataforma que hará más eficientes sus interacciones mediante iniciativas e instrumentos, que permitan encontrar puntos de acuerdo y nuevas formas de colaboración, con el fin de encaminar su función pública hacia el logro de una misma agenda.

¹⁶ Es importante señalar que la planeación institucional es un engranaje fundamental dentro de la Planeación Nacional del Desarrollo. Ésta es considerada, junto con los programas especiales, sectoriales y regionales, esencial para el logro de las prioridades plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, específicamente las relacionadas con el combate a la corrupción, que se materializan con la PNA.

Concretamente, el Sistema facilitará la vinculación armónica de procesos institucionales que, en su conjunto, ponen en marcha los macroprocesos críticos establecidos en la LGSNA: prevención, detección, sanción y fiscalización y control de recursos. Dada la amplitud de este objetivo, es importante asignar propósitos específicos para cada uno de los cuatro macroprocesos. Asimismo, debido a la multiplicidad de aspectos que cada uno de estos aborda, resultará fundamental desagregarlos de forma gradual en procesos y procedimientos puntuales (meso y micro), que puedan ser identificados claramente. Esta fase resultará especialmente compleja y requerirá del desarrollo de estudios especializados que permitan desmenuzar estos grandes procesos en objetos y objetivos manejables y analizables, que posteriormente puedan ser estudiados de forma integral. A continuación, se presenta una tabla con los macroprocesos definidos por la LGSNA, una descripción de éstos y algunos meso procesos asociados a ellos:

Tabla 1. Macroprocesos de la LGSNA

Macroproceso	Descripción	Procesos (ejemplos)
Prevención	Se refiere a la implementación de acciones para orientar el comportamiento que deberán observar los servidores públicos en el desempeño de su cargo. Estas acciones deberán basarse en un diagnóstico y ser evaluadas anualmente, con el objetivo de acotar las áreas de riesgo de corrupción e incentivar la actuación honesta.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Declaraciones patrimoniales y de intereses. 2. Registro de servidores públicos y empresas sancionadas. 3. Identificación de información e insumos para el funcionamiento del SNA.
Detección	Involucra el establecimiento y mantenimiento de canales de comunicación y monitoreo que permitan identificar los casos de corrupción que puedan presentarse en la administración pública.	<ol style="list-style-type: none"> 4. Quejas de particulares. 5. Denuncias derivadas de los procesos de declaraciones de conflicto de interés y patrimoniales. 6. Denuncias derivadas de los mecanismos de control y revisión internos. 7. Protección de denunciantes e informantes.
Sanción	Se lleva a cabo al final del procedimiento para el conocimiento de responsabilidades administrativas. Generalmente, las faltas administrativas no graves son sancionadas por la SFP y los OIC. Las faltas graves, por su parte, son sancionadas por el TFJA.	<ol style="list-style-type: none"> 8. Procedimientos de responsabilidades administrativas. 9. Juicios penales sobre delitos relacionados con corrupción. 10. Amparos directos contra resoluciones de faltas administrativas y juicios penales relacionados con corrupción.

Macroproceso	Descripción	Procesos (ejemplos)
Fiscalización y control de recursos	Se refiere a la vigilancia y verificación, mientras que control se relaciona con la implementación de medidas y políticas para asegurarse de que los recursos se utilicen de acuerdo con las normativas y los objetivos establecidos. Esta posibilita a los servidores públicos informar, explicar y justificar sus acciones u omisiones.	11. Contrataciones públicas 12. Obras públicas 13. Auditorías (forense, financiera, de desempeño, etc.) 14. Auditorías de OIC

2.2. Innovación tecnológica

El segundo objetivo del segundo nivel de la teoría de cambio otorga un lugar fundamental al robustecimiento tecnológico de la PDN, para propiciar una mejor y más amplia interconexión entre los sistemas de información de las distintas instituciones participantes¹⁷. Esto será posible gracias al fortalecimiento en la gestión de la información, que se promoverá en el ámbito institucional de la teoría. Este esfuerzo permitirá extender el alcance de la plataforma, con el fin de eliminar barreras de información que, actualmente, dificultan la existencia de una plena transparencia y apertura de la información en áreas con susceptibilidad a actos de corrupción, como lo son las contrataciones públicas y las situaciones patrimoniales de los servidores públicos.

Así, para eliminar estas barreras, se requiere que las instituciones participantes generen y actualicen sus bases de datos constantemente, para alimentar los sistemas de la PDN¹⁸. La información compilada en este espacio tendrá, entre otros objetivos: 1) analizar, predecir y alertar a las autoridades sobre áreas de riesgos de corrupción; 2) promover el uso de datos para respaldar procesos relacionados con la sanción de faltas administrativas o delitos por hechos de corrupción; 3) dar seguimiento en tiempo real a procesos de contrataciones públicas; 4) y generar evidencia que permita retroalimentar procesos de mejora de herramientas y políticas.

¹⁷ Con el objetivo de hacer posibles los preceptos establecidos tanto en el PNA como en el PI-PNA, el artículo 9° de la LGSNA dota de facultades al CC-SNA para establecer la PDN, que integre e interconecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que las autoridades competentes cumplan con sus funciones y mandatos de combate y control de la corrupción. La responsabilidad de la administración de la PDN recae en el secretario técnico de la SESNA.

¹⁸ La LGSNA establece como mínimo seis sistemas que integren datos estratégicos, mismos que pueden ser ampliados previo acuerdo del CC-SNA. Los sistemas iniciales de la PDN son: 1) Sistema de evolución patrimonial, declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; 2) Servidores públicos que intervienen en procesos de contrataciones públicas; 3) Servidores públicos y particulares sancionados; 4) Sistema de información comunicación entre el SNA y el Sistema Nacional de Fiscalización; 5) Sistema de denuncias por faltas administrativas y hechos de corrupción; y 6) Sistema de información pública sobre contrataciones públicas.

Con lo expuesto anteriormente, es posible construir la hipótesis de que, en la medida que los macroprocesos y la PDN se implementen con congruencia, eficacia y armonía, las instituciones contarán con los elementos habilitadores suficientes, que les permitan cumplir el objetivo del siguiente nivel, tendiente a construir e implementar políticas públicas, que cumplan con los principios plasmados en la PNA.

3. Política Nacional Anticorrupción y su Programa de Implementación

Una vez que los ámbitos institucional y sistémico crean las condiciones y otorgan las herramientas apropiadas a las organizaciones para afrontar sus mandatos sustantivos tanto individual como colectivamente, éstas en su conjunto estarán capacitadas para implementar acciones estructuradas y coherentes encaminadas a cumplir con lo establecido en la PNA. De tal forma, el tercer nivel de la teoría de cambio corresponde al ámbito de política pública.

Este nivel guarda una estrecha relación con el cumplimiento de los cuatro ejes estratégicos inscritos en el marco de la PNA. La PNA es el instrumento de planeación de política pública anticorrupción más importante en el país, define el rumbo estratégico que deberá recorrerse para combatir el fenómeno de la corrupción en México de manera integral. El proceso de diseño implicó un amplio diálogo técnico en el cual participaron especialistas tanto del ámbito social y académico como gubernamental. Esto permitió la construcción de un documento que define la agenda nacional de combate y control de la corrupción a partir de una definición de problema público muy clara, así como de 4 Ejes Estratégicos, 4 Ejes Transversales, 10 Objetivos Específicos y 40 Prioridades de política pública, tendientes a combatir dicho problema.

Después de la aprobación de la PNA, se desarrolló su PI-PNA, a fin de traducir cada uno de los elementos de la agenda establecida en la PNA en Estrategias y Líneas de Acción concretas, que serán ejecutadas por actores responsables en un periodo de 3 años. Actualmente, el PI-PNA cuenta con 64 Estrategias y 140 Líneas de Acción, mismas que se materializan a partir de acciones concretas llevadas a cabo por las instituciones involucradas en el combate y control de la corrupción.

Inteligencia como herramienta transversal

Es importante mencionar que una herramienta transversal fundamental para los primeros tres niveles de la teoría será la inteligencia. La generación de información obtenida por las instituciones durante el desarrollo de sus capacidades, acciones y políticas públicas permitirá obtener evidencia que alimente la toma de decisiones y, en consecuencia, mejorar el desempeño de su función pública.

En este sentido, esta teoría de cambio buscará promover “un tipo de política pública basada en investigación, con procedimientos rigurosos y sistemáticos para la recolección de datos y se ocupe de la transformación de estos en conocimiento formal de carácter utilizable para la toma de decisiones”¹⁹.

4. Valor público

El cuarto nivel de la teoría de cambio tiene la intención de considerar la creación de valor público como fin último. En la medida en que los tres primeros niveles de la teoría de cambio generen resultados efectivos, la sociedad reconocerá las acciones de gobierno. En este marco, se distingue un fin último, que se alcanzaría una vez que los objetivos institucionales, de vinculación interinstitucional y política pública sean cumplidos satisfactoriamente.

4.1. Integridad en el servicio público

La promoción de la integridad pública es esencial para mantener un servicio público confiable. De acuerdo con la UNODC, “la integridad del sector público se refiere al uso de poderes y recursos confiados al sector público de forma efectiva, honesta y para fines públicos. Los estándares éticos relacionados adicionales que se espera que sostenga el sector público incluyen transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y competencia”²⁰. En este sentido, la integridad pública garantiza que las acciones realizadas por los servidores públicos en el ejercicio de su función no serán dirigidas hacia sus intereses privados, sino buscarán atender asuntos de interés público, que beneficien directamente a la población.

En esta misma línea, la integridad pública también garantiza la legitimidad de las organizaciones públicas. Si el servicio público actúa con ética, los ciudadanos podrán percibirlo, lo cual redundará en el reconocimiento de la acción gubernamental por parte de la sociedad. Así, la legitimidad resulta crucial en tanto que amplía el respaldo social a su gobierno en el ejercicio de su poder.

Cabe mencionar que la integridad del servicio público tiene el potencial de impactar positivamente en otros ámbitos. Por ejemplo, puede, eventualmente, incidir en una mejora en el ejercicio de los derechos humanos de la población. Al combatir los actos de corrupción y la impunidad, se promueve el acceso justo e igualitario a los trámites y servicios públicos, así como a los derechos ciudadanos.

¹⁹ Cardozo, M. (2021) Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos. Véase en: <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/1589/1732#:~:text=De%20esta%20forma%2C%20Bracho%20sintetiza,en%20conocimiento%20formal%20de%20car%C3%A1cter>

²⁰ UNODC, Integridad pública y ética. Véase en: https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/MODULE_13_-_Public_Integrity_and_Ethics_-_Spanish_v.pdf

Principio transversal de perspectiva de género

La UNICEF señala que "la transversalidad de género es la aplicación del principio de igualdad de trato y no discriminación y de oportunidades a las políticas públicas entre las personas que conviven en una sociedad, de modo que se garantice el acceso a todos los recursos en igualdad de condiciones y se planifiquen las políticas públicas teniendo en cuenta las desigualdades existentes"²¹.

Dada su relevancia, el SiSE recopilará datos en materia anticorrupción con perspectiva de género. Así, se buscará contar con información que, eventualmente, permita conocer el impacto diferenciado por género del fenómeno de la corrupción y las acciones desplegadas en el marco del SNA. Concretamente, esto será posible gracias a series estadísticas que cuenten con esta desagregación.

²¹ UNICEF. Véase en: https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-04/COM-1_PerspectivaGenero_WEB.pdf

IV. Sistema de indicadores

Importancia

El seguimiento al SNA tendrá lugar a través de indicadores de diversa naturaleza, que brindarán un panorama amplio tanto de los avances en la implementación de la PNA, a través de los PI-PNA y PI-PEA, como de los efectos positivos que el SNA está generando. En este sentido, dichos indicadores de seguimiento facilitarán la obtención de evidencia, para analizar los resultados de la política pública anticorrupción y fortalecer la toma de decisiones en la materia. Por otro lado, se contempla que, con toda esta información, se pueda llevar a cabo un ejercicio de rendición de cuentas a la ciudadanía respecto al desempeño institucional para la atención del problema público de corrupción.

Finalmente, los indicadores del SiSE también expondrán el avance en la consolidación del SNA en su conjunto. Esta instancia de coordinación incluye a cientos de instituciones públicas con alcances nacional, federal y estatales. Por ello, no solo será importante conocer el avance en la concreción de sus respectivos instrumentos, también es crucial contar con métricas que permitan comprender cómo se afianza el SNA de forma agregada, y los avances en materia de ejecución de sus objetivos y acuerdos.

Tipo de indicadores del SiSE

El sistema de indicadores del SiSE se divide en tres grandes universos, que buscan dar seguimiento a la teoría de cambio:

- o En primer lugar, se destacan los 64 indicadores pertenecientes al PI-PNA. Estos tienen como objetivo principal el seguimiento a la ejecución de las Estrategias contenidas en el PI-PNA, por parte de las instituciones que colaboran en él.
- o En segundo lugar, se identifica una cantidad importante de indicadores vinculados a las Políticas Estatales Anticorrupción (PEA) y sus respectivos Programas de Implementación (PI-PEA). Estas mediciones se centran en el seguimiento de los avances de las políticas públicas anticorrupción a nivel de las entidades federativas.
- o Un tercer tipo de indicadores se relacionan con los OE. Buscan cuantificar el avance a nivel nacional de la política pública anticorrupción que involucra a los entes públicos de los tres órdenes de gobierno que participan en el SNA.

Diagrama 2. Indicadores asociados al SiSE



Los indicadores del SiSE serán complementarios entre sí, es decir, se conectarán armónicamente unos con otros. Ello quiere decir que cada uno aportará valoraciones distintas de un mismo tema estratégico o problemática. Por ello, deberán ser vistos como métricas dependientes entre sí, que permitirán dar cuenta integral del avance de los temas principales para el SNA.

Adicionalmente, es importante apuntar que los indicadores estarán sujetos a actualizaciones derivadas de su análisis y su vigencia intrínseca. Por un lado, en la medida en que sean puestos en marcha, se podrán identificar elementos que requieran ser ajustados para ampliar y mejorar su alcance; por otro lado, aquellos indicadores cuyas metas hayan sido alcanzadas en su totalidad, podrían perder vigencia, y, podrían ser sustituidos eventualmente por nuevos.

Finalmente, cabe destacar que la SESNA estará a cargo de los trabajos de seguimiento, esencialmente de los indicadores de OE, y de Estrategia. Para facilitar su labor, la provisión de la información para las estimaciones de los indicadores será una corresponsabilidad entre la SESNA y los 35 integrantes del SNA²². En este contexto, la SESNA fungirá como gestora de la información que necesitarán los indicadores, por lo cual deberá coordinarse de forma cercana con estas instituciones.

²² Hace referencia a los 32 Presidentes del Comité Coordinador de los SEA, el voto dual de los integrantes del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, la persona representante ante el SNA del Comité de Participación Ciudadana y el Presidente del CC-SNA.

Tabla 2. Características de cada universo de indicadores

Vinculación	¿Qué mide?	Plazo de concreción	Instituciones colaboradoras
Objetivos Específicos	Efectos del SNA	Largo plazo	Integrantes del SNA
Estrategias	Implementación de la PNA	Corto y mediano plazo	Actores involucrados en el PI-PNA
Estrategias, líneas de acción u homólogas	Implementación local	Corto y mediano plazo	Actores involucrados en los PI-PEA

Indicadores del PI-PNA

Los indicadores del PI-PNA están vinculados directamente a cada una de las 64 Estrategias que éste contiene. A su vez, las estrategias están estrechamente relacionadas con las 40 Prioridades de la PNA. Ahora bien, el nivel operativo a través del que se materializa el PI-PNA son 140 Líneas de Acción distribuidas a lo largo de las Estrategias. En este sentido, los indicadores deben ser vistos como métricas referenciales, que permiten dar cuenta del nivel de logro agregado para el cumplimiento de las Estrategias.

Así, los indicadores del PI-PNA son herramientas para el monitoreo de los resultados de cada una de las Estrategias, y el instrumento para el seguimiento del PI-PNA. Al ser métricas sobre la consecución de procesos y desarrollo de productos que buscan ejecutarse en un periodo relativamente breve, se considera que su cumplimiento debería tener lugar en el corto y mediano plazo.

En cuanto a las instituciones ejecutoras, se destaca que las 140 Líneas de Acción del PI-PNA consideran en su diseño a aquellas cuya colaboración tenga mayor incidencia en ellas y, a su vez, impacten en las Estrategias y su respectivo indicador.

Indicadores de los PI-PEA

De forma similar al documento nacional, en los PI-PEA se han establecido indicadores para dar cuenta de los avances en la implementación de las PEA. Aunque el número de Estrategias u homólogas puede variar dependiendo la entidad federativa, la mayoría de los SEA replican la lógica de vinculación de éstas a indicadores de seguimiento, que buscan estimar el cumplimiento de procesos y productos en el corto y mediano plazo. En algunas excepciones los indicadores están directamente relacionados con las Prioridades, o bien, con las Líneas de Acción.

Por otra parte, es claro el liderazgo que tendrán las instituciones del CC-SEA como responsables del cumplimiento de los objetivos establecidos en las PEA. No obstante, en la mayoría de las situaciones, las SESEA serán las responsables de recolectar la información que sirva para la construcción de los indicadores y su seguimiento.

Los progresos en el desarrollo y ejecución de los productos, actividades y procesos presentes en los PI-PEA indudablemente se reflejarán en el avance del cumplimiento de los objetivos del SiSE. Para ello, se prevé que la SESNA implemente instrumentos de colaboración con los SEA en materia específica de gestión de la información²³ respecto de las acciones institucionales que se llevan a cabo en el marco de los PI-PEA. Estos esfuerzos contribuirán al avance de manera conjunta de la política anticorrupción en el marco del SNA.

Indicadores de la PNA

Con el fin de dar atención al problema público de la corrupción, en la PNA se establecieron 10 OE, que parten de los diagnósticos de 10 grandes causas del fenómeno en México. Dichos objetivos marcan una agenda compartida a nivel nacional en materia de control y combate a la corrupción, con base en la cual se deben desplegar esfuerzos por parte de los integrantes del SNA para su concreción. Dada su relevancia, es imperativo conocer los resultados de esta acción interinstitucional, para conocer la eficacia en la atención a estas importantes causas del fenómeno. Para este propósito, se ha dispuesto asociar indicadores de desempeño a estos 10 OE.

En esencia, estos indicadores de alcance nacional sintetizarán los efectos e impactos emanados de la implementación en los tres ámbitos de gobierno de la PNA. En amplio sentido, estos indicadores tendrán la responsabilidad de supervisar el avance de los objetivos que pertenecen al tercer nivel de la teoría del cambio, el cual está estrechamente relacionado con el cumplimiento de los objetivos establecidos en esta Política. Asimismo, sus estimaciones ofrecerán una referencia sobre el grado de consolidación del SNA.

Debido a que son contingentes a la implementación de un cúmulo importante de esfuerzos nacionales y locales, se espera que, aunque anualmente los indicadores registren avances, los efectos e impactos más relevantes tomen más tiempo en materializarse. Por ello, se considera que el cumplimiento satisfactorio de los objetivos asociados a estos indicadores tenga lugar en el largo plazo.

²³ Dadas las diferentes temporalidades de los PI-PEA, se espera que la SESNA implemente mecanismos de reporte de información con cortes anuales a fin de tener un panorama nacional con esta temporalidad respecto de la ejecución de estos instrumentos de política.

En cuanto al levantamiento y gestión de la información para los indicadores, la SESNA será la encargada de estas labores, por ello, las dinámicas de coordinación y colaboración con otros entes públicos seguirán su curso. En este sentido, el acompañamiento que el INEGI brinda a estos y otros indicadores en el marco del SNA continuará, ya que gran parte de los datos que requieren estas métricas provienen de los productos de este instituto y tienen diferentes periodos de publicación. Asimismo, los SEA proporcionarán información a la SESNA para conjuntar la información referente a sus PI-PEA.

Diálogo técnico

El proceso de construcción en cada uno de los conjuntos de indicadores del SiSE se llevó a cabo estableciendo una lógica vertical que unió los distintos niveles de intervención o alcance de las políticas anticorrupción. De esta forma, tratan de ofrecer una visión integrada y/o sistémica que vinculan la acción sistémica en materia de prevención y combate a la corrupción. Para este fin, los procesos de integración en cada uno de los indicadores convergen en más de una de sus etapas.

La primera de ellas es la colaboración interinstitucional con el Instituto Nacional de estadística y Geografía (INEGI) que a través de sus Órganos Colegiados como los es el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ) en el que la SESNA funge como Vocal y como institución enlace con los integrantes del CC-SNA para promover los temas de mayor importancia en materia anticorrupción. Así, el SNIGPSIJ crea dos Comités, el Comité Técnico Especializado de Información sobre Corrupción (CTEICO) y el del Comité Técnico Especializado de Información de Gobierno (CTEIG) en que la SESNA también es ocupa una silla como Vocal.

El trabajo colaborativo resultante de dichos comités consiste en la identificación de necesidades de información que pudieran agregarse a instrumentos estadísticos de INEGI para fortalecer los indicadores del SiSE y del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y, por otro lado, el acompañamiento y asesoramiento técnico en los indicadores que desarrolla la SESNA para el SNA, tanto a nivel OE de la PNA y Estrategias del PI-PNA.

Colaboración interinstitucional

La segunda etapa de convergencia entre los indicadores es el desarrollo de dinámicas de dialogo técnico, mesas de trabajo, recepción de comentarios y sugerencias, por parte de las instituciones que se involucran en el cumplimiento de los OE y las Estrategias del PI-PNA. En el caso del PI-PNA, el diálogo se extiende al intercambio de información con los miembros del CC-SNA y otras instituciones colaboradoras. En el caso de los OE, la participación se amplía a los integrantes del SNA.

No se omite mencionar que aun cuando los procesos de construcción de indicadores hayan concluido, las actividades de colaboración seguirán siendo recurrentes. Esto a fin de asegurar el suministro de información para el cálculo de los indicadores por parte de los actores involucrados en ellos, y de igual forma, afianzar los procesos de retroalimentación continua.

V. Otras herramientas de seguimiento y evaluación

A lo largo del documento, se ha enfatizado la importancia de las labores de seguimiento en la implementación de políticas públicas para valorar su efectividad. Asimismo, se ha subrayado que estas tareas trascienden la medición a través de indicadores. Si bien los indicadores son herramientas clave, el proceso de seguimiento involucra una gran variedad de instrumentos y enfoques interconectados, que proporcionan una visión holística del resultado de la implementación de políticas públicas y su impacto en la sociedad.

En este contexto, la utilización de diversos instrumentos para dar seguimiento a la implementación de políticas públicas desde un enfoque sistémico permitirá, no solo recopilar datos, sino también realizar un análisis integral de los resultados obtenidos.

A continuación, se exploran otros instrumentos con los que cuenta el SNA, para llevar a cabo un seguimiento efectivo de la implementación de políticas públicas con alcance nacional en materia anticorrupción.

Catálogo de Información sobre la Corrupción en México

El Catálogo de Información sobre la Información en México (CICM) es una herramienta para consultar y descargar variables sobre la corrupción en México que son de utilidad para elaborar diagnósticos sobre el avance en su combate. Adicionalmente contiene variables sobre las acciones orientadas a la anticorrupción que diversas instituciones del Estado mexicano llevan a cabo. Con estos datos, es posible fortalecer los diagnósticos sobre la corrupción, así como las acciones de seguimiento y dotar de insumos a los indicadores de evaluación en los entes públicos que conforman el SNA, ya que contiene variables para los tres ámbitos y poderes de la unión.

A manera detallada, el CICM resuelve el tema de la disponibilidad y acceso a la información sobre la corrupción ya que en un primer momento identifica el universo de instituciones que directa o indirectamente aportan o generan información sobre la corrupción y anticorrupción en México, en un segundo momento descarga, estandariza, y sistematiza dicha información, en un tercer momento se ciudadaniza clasificándola de acuerdo a criterios alineados a los macroprocesos de la LGSNA, y los elementos rectores de la PNA (Ejes estratégicos, y temas específicos). Finalmente, el CICM pone a disposición de la ciudadanía más de 3000 variables para su consulta y descarga abonando a su vez a ejercicios de Transparencia proactiva a través del sitio web.²⁴

²⁴ El CICM puede ser consultado a través de la siguiente página web: <https://cicm.sesna.gob.mx/>

Seguimiento a los SEA

La SESNA también da seguimiento al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los SEA y al desarrollo de sus instrumentos de política pública. Para llevar a cabo esta tarea, integra de manera trimestral el *Informe de situación de los SEA*, el cual se presenta tanto al CC-SNA como al SNA en pleno.

El informe proporciona una visión detallada de la situación de las capacidades existentes en los SEA, con base en cinco criterios fundamentales a saber: 1) las modificaciones a la normatividad, 2) el estado de las designaciones de los integrantes de los SNA y SEA, 3) el grado de interconexión con la PDN, 4) el presupuesto de las SESEA, y 5) la existencia de un anexo transversal anticorrupción (ATA).

Asimismo, el Informe refleja el grado de avance de la política pública estatal anticorrupción, a través de un análisis de cada una de las fases del ciclo de política: 1) el diseño, que abarca el proceso de integración de la PEA, su alineación con la PNA y la contextualización de su agenda; 2) la implementación, que incluye el proceso de integración, las instituciones participantes y las directrices de ejecución; y 3) el seguimiento, que da cuenta de la periodicidad y responsables, la identificación del tipo de objetivo al que se vinculan los indicadores y los mecanismos de recolección de información.

Cabe destacar que los SEA también tienen participación en la ejecución de los acuerdos que se establecen en las sesiones del SNA, por ello, el seguimiento al cumplimiento de forma conjunta de estas concertaciones será importante para la toma de decisiones respecto de la concreción de los objetivos del SNA.

Algoritmos para la detección de riesgos de corrupción

Con el propósito de generar inteligencia anticorrupción a partir del uso masivo de datos, en 2023 la SESNA ha comenzado a desarrollar una serie de algoritmos y análisis especializado, cuyo objetivo de detectar anomalías asociadas a riesgos a la integridad y proveer a las personas tomadoras de decisiones información relevante para el fortalecimiento de las acciones en agendas estratégicas definidas en la PNA. Los primeros ejercicios emprendidos por la Secretaría Ejecutiva se centran en programas sociales, contrataciones públicas y perfiles de riesgo institucionales.

Evaluación de la PNA

El documento de la PNA indica que los periodos de evaluación respecto de su implementación serán a mediano y largo plazo, es decir, a los cinco y diez años de su aprobación, respectivamente.

Con base en los resultados de estos ejercicios, sus diagnósticos podrían actualizarse conforme a esta temporalidad, lo que también podría derivar en ajustes tanto a sus indicadores como a sus demás elementos con menor grado de desagregación, es decir: prioridades, estrategias y líneas de acción. Con ello, de igual forma se implicarían cambios en sus indicadores de seguimiento.

Para llevar a cabo estas evaluaciones, durante 2024, la SESNA elaborará, en conjunto con las instituciones pertenecientes al CC-SNA, los Términos de Referencia que permitirán desarrollar estos análisis. El enfoque de estos ejercicios será amplio, ya que habrá de considerar una valoración del fenómeno de la corrupción en su conjunto, que conlleva el estudio de los procesos y sus impactos en la atención a este problema público.