



Política Estatal  
**Anticorrupción**  
de Jalisco

## Anexo 1

# Estudio Especializado sobre la Implementación de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco

Octubre de 2021

# Contenido

<b>1. Introducción</b>	<b>4</b>
<b>2. Marco normativo</b>	<b>6</b>
<b>3. Creación y diseño institucional del Sistema Anticorrupción en México: de su instalación al diseño de políticas en la materia</b>	<b>7</b>
3.1. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción	7
3.2. Instalación del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco	9
3.3. La Política Nacional Anticorrupción	10
3.4. La Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL)	13
3.5. El proceso de implementación de la PEAJAL	15
<b>4. Revisión de literatura especializada</b>	<b>16</b>
4.1. El análisis de políticas públicas: de la definición del problema público a la implementación de las acciones de gobierno	16
4.2. Enfoques de implementación estructural-gestión y procedimental: un modelo mixto para la estabilidad de la política y su institucionalización	17
<b>5. Experiencias internacionales de implementación en materia anticorrupción</b>	<b>20</b>
5.1. Iniciativa Anticorrupción del BAD/OCDE para Asia y el Pacífico	20
5.2. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción	23
5.3. Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20	25
5.4. Seguimiento de Compromisos Anticorrupción-Transparencia Internacional	27
5.5. Reflexiones y aprendizajes sobre las experiencias en implementación en materia anticorrupción	29
<b>6. Aspectos metodológicos para el análisis de acciones de la PEAJAL</b>	<b>32</b>
<b>7. Análisis y distribución general de las acciones anticorrupción</b>	<b>36</b>
7.1. Análisis de acciones anticorrupción de la PEAJAL a nivel estatal	40
7.1.1. Eje estratégico de la PEAJAL: Promover la integridad y la ética pública	43
7.1.2. Eje estratégico de la PEAJAL: Impulsar la participación pública	45
7.1.3. Eje estratégico de la PEAJAL: Disminuir la arbitrariedad en la gestión pública	47
7.1.4. Eje estratégico de la PEAJAL: Combatir la Impunidad	49
7.2. Análisis de acciones anticorrupción de la PEAJAL a nivel municipal	52
7.2.1. Eje estratégico de la PEAJAL: Promover la integridad y la ética pública	54
7.2.2. Eje estratégico de la PEAJAL: Impulsar la participación pública	56
7.2.3. Eje estratégico de la PEAJAL: Disminuir la arbitrariedad en la gestión pública	58
7.2.4. Eje estratégico de la PEAJAL: Combatir la impunidad	60
7.3. Consideraciones finales	62
<b>8. Bibliografía consultada</b>	<b>64</b>

## Siglas y acrónimos

<b>ASEJ</b>	Auditoría Superior del Estado de Jalisco
<b>BAD</b>	Banco Asiático de Desarrollo
<b>CC</b>	Comité Coordinador
<b>CE</b>	Comisión Ejecutiva
<b>CIC</b>	Convención Interamericana contra la Corrupción
<b>CJJ</b>	Consejo de la Judicatura de Jalisco
<b>CNUC</b>	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
<b>CPC</b>	Comité de Participación Ciudadana
<b>CPS</b>	Comité de Participación Social
<b>FECC</b>	Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción
<b>GAFI</b>	Grupo de Acción Financiero Internacional
<b>GTA</b>	Grupo de Trabajo Anticorrupción
<b>ITEI</b>	Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco
<b>LSAEJ</b>	Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco
<b>MESICIC</b>	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>PDN</b>	Plataforma Digital Nacional
<b>PEAJAL</b>	Política Estatal Anticorrupción de Jalisco
<b>PMI</b>	Programas Marco de Implementación
<b>PNA</b>	Política Nacional Anticorrupción
<b>SEAJAL</b>	Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco
<b>SESAJ</b>	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco
<b>SLA</b>	Sistemas Locales Anticorrupción
<b>SNA</b>	Sistema Nacional Anticorrupción
<b>TJA</b>	Tribunal de Justicia Administrativa
<b>UAE</b>	Unidades Administrativas Estatales
<b>UAM</b>	Unidades Administrativas Municipales

# 1. Introducción

La corrupción es un fenómeno social complejo que varía de intensidad según el contexto político y social (PEAJAL, 2020). Unas de sus características más comunes son que se encuentra normalizada y es de carácter sistémico. Por tal motivo, atender el problema de la corrupción requiere de un esfuerzo y corresponsabilidad tanto institucional como social.

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco -en su carácter de órgano técnico de apoyo del Comité Coordinador- y la sociedad civil trabajaron en coordinación con todas las instancias del SEAJAL para la elaboración de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL) en 2020.

Una vez aprobada y publicada el 6 de julio de 2021, se ha puesto en marcha el diseño para el acompañamiento de la implementación de la PEAJAL.

El presente documento es un estudio especializado que tiene por objetivo general sentar las bases para definir el proceso de implementación de la PEAJAL a través de la generación de información útil para la toma de decisiones. Para lograr lo anterior, se desprenden tres objetivos particulares:

1. Proponer un modelo teórico conceptual en materia de implementación de política pública
2. Revisar experiencias internacionales de implementación de iniciativas anticorrupción
3. Analizar las acciones anticorrupción de la PEAJAL

Dicho lo anterior, se destaca que el alcance del presente estudio especializado tiene como propósito empezar a conocer el contexto situacional en torno a la implementación de la PEAJAL. Se busca que la capacidad explicativa del análisis hecho sienta las bases para definir el Modelo de Implementación y la metodología para la elaboración de los Programas Marco de la PEAJAL.

En ese sentido, los insumos técnicos que integran el presente estudio serán útiles tanto para habilitar procesos tanto de planeación, gestión y ejecución, como para articular el seguimiento y la evaluación de actividades y resultados en la implementación de la Política Estatal.

El primer apartado del estudio se dedica a modo de recapitulación de hitos e instituciones relacionadas con el Sistema Anticorrupción. Se presentan las reformas que llevaron a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. Una vez hecho esto, se da paso a la explicación sucinta sobre la integración y atribuciones de las instancias que integran al Sistema Anticorrupción para que las y los lectores tengan conocimiento del diseño institucional y de las principales funciones de quienes integran el Sistema Anticorrupción. Para cerrar este primer apartado, se contextualiza a nivel local el proceso que llevó a la instalación al Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL) y se presentan algunos elementos relacionados con el diseño y aprobación de la Política Anticorrupción, tanto nacional como estatal.

En el segundo apartado del documento se presenta una revisión de literatura especializada, donde se muestran los elementos a ser considerados durante el proceso de implementación de una política pública. En particular, se construye un modelo teórico conceptual, donde desde un enfoque de implementación mixto se identifican las categorías analíticas que pueden resultar de utilidad para comprender el proceso de implementación de una política pública y su trayectoria hacia la institucionalización.

El tercer apartado es dedicado a presentar algunas experiencias internacionales de implementación en materia anticorrupción. El desarrollo de las iniciativas considera dos subapartados: el primero se dedica para presentar el origen que dio vida a las iniciativas, los actores involucrados y los objetivos que se perseguían; el segundo es dedicado para explicar el funcionamiento, así como el análisis de cada uno de los casos presentados. Lo anterior

se hace con la intención de tener un primer acercamiento de algunas de las experiencias a nivel internacional en materia anticorrupción que han sido tomadas en cuenta por algunos gobiernos a escala regional.

Para cerrar el apartado se presenta un análisis comparativo entre las experiencias internacionales y se rescatan algunos de los elementos derivados del aprendizaje de cada caso que puedan ser útiles para un análisis más robusto en el proceso de implementación de la PEAJAL.

De igual manera, se presenta un breve análisis en función del modelo teórico conceptual propuesto que identifica aquellos elementos que se insertan dentro de las categorías analíticas, con la intención de reflexionar sobre cómo se ha dado seguimiento a la implementación.

A partir del cuarto apartado se centra la atención en aspectos relacionados con la implementación de la PEAJAL, para lo cual se presenta la metodología utilizada para realizar el análisis de las acciones anticorrupción de la PEAJAL. A lo largo del apartado se explican las categorías definidas y las instancias involucradas durante el proceso de implementación, con la intención de sentar las bases de la trazabilidad de la política.

Por último, el apartado final presenta un análisis de las acciones anticorrupción de la PEAJAL. Esto se hace retomando algunos de los elementos postulados en el marco teórico-conceptual. En particular, desde el enfoque de gestión y procedimental, se identifican aquellos elementos relacionados con la planeación, la focalización organizacional y la identificación de responsables para la trazabilidad del proceso de implementación. Para efectos de lo anterior, se presenta la metodología utilizada, en donde se explican las categorías que se definieron para clasificar las acciones y el mapeo organizacional para definir responsables.

El análisis de las acciones está estructurado de la siguiente manera: primero se hace un comparativo a orden estatal y municipal del total de acciones anticorrupción, las consideraciones presupuestas y su temporalidad. En segundo lugar se hace un análisis detallado por orden de gobierno, donde se presentan los resultados desagregados por cada uno de los ejes estratégicos de la PEAJAL. Lo anterior tiene por objetivo sentar las bases para contar con información estratégica para la toma de decisiones para la elaboración de los Programas Marco de Implementación de la PEAJAL.

Con la información y el análisis que se presentan en el presente estudio se busca generar información suficiente y útil para la toma de decisiones estratégicas de los órganos colegiados de la Secretaría Ejecutiva del SEAJAL para trazar la ruta las actividades, metodologías y dinámicas para la elaboración de los Programas Marco Implementación (PMI) de la PEAJAL.

## 2. Marco normativo

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las entidades federativas deben establecer Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) con el objeto de coordinar el trabajo de las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Con el artículo 107 Ter de la Constitución Política del Estado de Jalisco se crea el Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco, estableciéndose como la instancia de coordinación entre las autoridades estatales y municipales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos. En su fracción III, inciso b, señala que corresponde al Comité Coordinador el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan. Por su parte, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco establece en su artículo 5 que la finalidad del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

La Propuesta de Política Estatal Anticorrupción de Jalisco fue aprobada por unanimidad de votos de integrantes del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco durante su Cuarta Sesión Ordinaria, celebrada el 26 de octubre de 2020, y fue publicada en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el 6 de julio de 2021.

Asimismo, el propio artículo 5 de la Ley del Sistema Anticorrupción establece que las políticas públicas aprobadas por el Comité Coordinador deberán ser implementadas por todos los entes públicos, y será la Secretaría Ejecutiva la que le da seguimiento a la implementación de dichas políticas.

En virtud de que el artículo 7 de dicha ley señala que el Comité Coordinador tendrá bajo su encargo el diseño, promoción, implementación y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción, dentro de su Programa de Trabajo Anual para el Ejercicio 2021 acordó como actividad determinar y promover los instrumentos del modelo de implementación de la PEAJAL, buscando obtener como resultado el Modelo de Implementación de la PEAJAL.

La Política Estatal Anticorrupción de Jalisco prevé un modelo de Gobierno Abierto que promueva la participación, siendo este segundo uno de los principios transversales de la PEAJAL.

Asimismo, dentro de las estrategias de implementación de la PEAJAL se encuentra el eje para impulsar la participación pública en los diferentes sectores de la sociedad, buscando con esto crear un sentido de corresponsabilidad pública.

### 3. Creación y diseño institucional del Sistema Anticorrupción en México: de su instalación al diseño de políticas en la materia

El 27 de mayo del 2015 se promulgaron a nivel nacional las reformas constitucionales que constituyen el entramado jurídico que sienta las bases para la configuración institucional en materia anticorrupción. Entre las reformas mencionadas se encuentran:

- d. Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés.
- e. En materia de Transparencia:
  - Reforma al Artículo 6 Constitucional.
  - La promulgación de la Ley General de Acceso a la Información Pública.
- f. En materia de combate a la corrupción:
  - Reforma a los artículos constitucionales (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122)

Una vez teniendo la base jurídica se avanzó en la legislación secundaria, siendo el 18 de julio de 2016 cuando publicaron en el Diario Oficial de la Federación las leyes que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción. Al respecto se destaca que para la puesta en marcha del SNA se consideró un paquete jurídico compuesto por cuatro leyes de reciente creación y varias reformas a diferentes ordenamientos jurídicos:

1. La Ley General Anticorrupción (nueva)
2. La Ley General de Responsabilidades Administrativas (nueva)
3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (nueva)
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (nueva)
5. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
6. Reformas a la Ley de la Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General) para la creación de la Fiscalía Anticorrupción
7. Reformas al Código Penal

Con esto se buscó que las instituciones encargadas de prevenir, detectar, combatir y sancionar la corrupción estuviesen en un esquema de coordinación institucional para articular de una manera efectiva todas aquellas acciones, programas y políticas que tuvieran como propósito controlar el fenómeno de la corrupción.

#### 3.1. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción

El SNA tiene por objeto establecer los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación de autoridades de todos los órdenes de gobierno (artículo 6 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción). Para efectos de lo anterior, el SNA está integrado por:

- El Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva como órgano técnico de apoyo;
- El Comité de Participación Ciudadana (CPC) como instancia ciudadana;
- El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización;
- Los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA).



### Cuadro 1. Integración y funciones del Comité Coordinador

Comité Coordinador	
Integrantes	Principales atribuciones y funciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Un integrante del <b>CPC</b>, quien lo presidirá.</li> <li>– La persona titular de la <b>Auditoría Superior de la Federación</b>.</li> <li>– La persona titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.</li> <li>– La persona titular de la Secretaría de la Función Pública.</li> <li>– Una persona representante del <b>Consejo de la Judicatura Federal</b>.</li> <li>– La persona titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y</li> <li>– Protección de Datos Personales.</li> <li>– La persona titular del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La aprobación, diseño y promoción de la política nacional en la materia.</li> <li>– La aprobación de metodología de los indicadores de evaluación de la política.</li> <li>– La determinación e instrumentación de los mecanismos, las bases y los principios para la coordinación en materia anticorrupción.</li> <li>– El establecimiento de los mecanismos de coordinación con los SLA .</li> <li>– El establecer una Plataforma Digital Nacional (PDN).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Ley General del SNA

Además, se cuenta con una Secretaría Ejecutiva que tiene por objeto ser el órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador.

### Cuadro 2. Integración y funciones del Secretaría Ejecutiva y su Comisión Ejecutiva

Secretaría Ejecutiva	Comisión Ejecutiva	
Principales atribuciones y funciones	Integración	Principales atribuciones y funciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Comité Coordinador.</li> <li>– Elaborar proyectos, metodologías, indicadores y políticas integrales para ser aprobadas.</li> <li>– Administrar la PDN.</li> <li>– Realizar estudios especializados en materias anticorrupción.</li> <li>– Proveer a la Comisión Ejecutiva los insumos necesarios para la elaboración de propuestas técnicas de trabajo en materia anticorrupción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva</li> <li>– El CPC, con excepción del integrante que funja como Presidente el mismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elaborar las propuestas de políticas integrales en materia anticorrupción.</li> <li>– Proponer la metodología para medir seguimiento y desempeño de la política.</li> <li>– Emitir recomendaciones no vinculantes en materia anticorrupción.</li> <li>– Elaborar las bases y principios para la coordinación efectiva con los SLA.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General del SNA

El Comité de Participación Ciudadana (CPC) es la instancia de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, academia y sector privado relacionadas con las materias del SNA. De igual manera, tiene por objeto contribuir que se logren los objetivos establecidos por parte del Comité Coordinador.

El Comité de Participación Social, que es la denominación que tiene en Jalisco el CPC estatal, está integrado por cinco ciudadanas y ciudadanos que reciben la designación por parte de la Comisión de Selección<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La Comisión de Selección está integrada por ciudadanas y ciudadanos reconocidos por tener una trayectoria profesional destacada en la lucha contra la corrupción. El proceso de designación corre a cargo del Senado de la República a través de una convocatoria pública. Una vez integrada la Comisión de Selección, es la instancia de carácter honorífico de recibir, analizar y designar a las y los cinco integrantes del CPC.



### Cuadro 3. Integración y funciones del CPC

Comité de Participación Ciudadana	
Integrantes	Principales atribuciones y funciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>– El CPC está integrado por cinco ciudadanas y ciudadanos. De manera anual se rota la Presidencia según el calendario de antigüedad.</li> <li>– La persona que preside al CPC también preside al Comité Coordinador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acceder sin ninguna restricción, por conducto del Secretario Técnico, a la información del SNA.</li> <li>– Participar en la Comisión Ejecutiva.</li> <li>– Opinar y hacer propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, relativas a las políticas anticorrupción.</li> <li>– Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en Comisión Ejecutiva, proyectos de mejora de instrumentos y mecanismos en materia anticorrupción.</li> <li>– Proponer mecanismos de articulación con la sociedad civil.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General del SNA

El Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto establecer las acciones y mecanismos de coordinación para el intercambio de información y experiencias encaminadas en avanzar en el desarrollo de la fiscalización de recursos públicos.

### Cuadro 4. Integración y funciones del Sistema Nacional de Fiscalización

Sistema Nacional de Fiscalización	
Integrantes	Principales atribuciones y funciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>– La Auditoría Superior de la Federación.</li> <li>– La Secretaría de la Función Pública.</li> <li>– Las entidades de fiscalización superiores a nivel local.</li> <li>– Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Informar al Comité Coordinador sobre los avances en fiscalización de recursos federales.</li> <li>– Diseñar y aprobar políticas integrales en la materia.</li> <li>– La instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema.</li> <li>– La homologación de procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias y normas en materia de auditorías y fiscalización.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General del SNA

Los SLA son la instancia a nivel estatal que se integran y funcionan de manera homóloga al SNA según las leyes de las entidades federativas. En ese sentido, es importante señalar que el SNA funge como instancia garante en la materia y es la encargada de establecer los criterios generales para el diseño de las políticas anticorrupción a nivel estatal y su adecuada articulación con la política nacional.

## 3.2. Instalación del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

En Jalisco, durante la primera mitad de 2017, se inició el proceso de análisis y diálogo entre actores gubernamentales y no gubernamentales al instalarse las Mesas de las Comisión Interinstitucional para la implementación del Sistema Anticorrupción, así como una Mesa de Gobernanza con el Poder Legislativo del Estado de Jalisco. El 18 julio del 2017 se aprueba la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (LSAEJ), sentando las bases jurídicas para el inicio para la integración del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL).

Una vez aprobada la LSAEJ, fue necesario abrir procesos de designación para la integración y designación de dos instancias necesarias para instalar el Comité Coordinador: el Comité de Participación Social (CPS) y la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción (FECC).

El 26 de julio de 2017 se emitió la convocatoria pública para la selección de integrantes de la Comisión de Selección, instancia responsable de designar integrantes del CPS.

Una vez conformada la Comisión de Selección por parte del Congreso del Estado de Jalisco, esta lanzó la convocatoria pública para la Integración del CPS. Luego de varias rondas de deliberación y evaluación de aspirantes, la Comisión de Selección designó a cinco personas que integrarían al CPS, a quienes se tomó protesta el 1 de noviembre.

Una vez integrado y en funciones el CPS, participó como instancia evaluadora de perfiles aspirantes tanto a la titularidad de la FECC como de la Secretaría Ejecutiva. En ese sentido, una vez que se emitió la opinión técnica con la evaluación de aspirantes a la FECC, el 24 de diciembre de 2017 se designó, por parte del Congreso del Estado de Jalisco, al primer Fiscal Especializando en Combate a la Corrupción. Esto dio paso para que el 17 enero de 2018 se instalara formalmente el Comité Coordinador del SEAJAL.

En tanto, una vez hecha la valoración del CPS sobre las personas aspirantes a ocupar la titularidad de la Secretaría Ejecutiva, el 1 de febrero de 2018 se hizo el nombramiento por parte del Órgano de Gobierno de la persona que fungiría por el periodo 2018-2023 como Secretaría Técnica de la SEAJAL. Con estas designaciones, se completaron formalmente la instalación tanto de las instancias integrantes del Comité Coordinador del SEAJAL como de su instancia técnica de apoyo.

### 3.3. La Política Nacional Anticorrupción

El 29 de enero de 2020 el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) aprobó la Política Nacional Anticorrupción (PNA), misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2020.

La PNA es el instrumento de planeación rector en materia anticorrupción, al cual deben alinearse tanto las políticas estatales como los planes institucionales de las instancias que conforman los SLA.

Como instrumento rector de la planeación, el PNA es un plan estratégico de largo aliento que realiza un diagnóstico y define prioridades compartidas que se identifican a ser atendidas para controlar el fenómeno de la corrupción. En ese sentido, la PNA cuenta con 10 temáticas que se articulan en cuatro ejes estratégicos<sup>2</sup>:

**Cuadro 5. Ejes y temáticas asociadas de la PNA**

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

Fuente: Política Nacional Anticorrupción, 2020

De manera adicional, la PNA cuenta con cuatro principios de carácter transversal: Coordinación, Derechos Humanos, Gobierno Abierto y Participación Social, e Inteligencia y Tecnología, así como 40 prioridades distribuidas en los cuatro ejes estratégicos que se identifican a ser atendidas para controlar el fenómeno de la corrupción a corto, mediano y largo plazo.

<sup>2</sup> Se puede consultar la definición de los ejes y el contenido del PNA en <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/PNA-resumen-ejecutivo.pdf>

**Cuadro 6. Prioridades de la PNA**

Eje PNA	Prioridades PNA
<p><b>Eje 1</b>  <b>Combatir la corrupción y la impunidad</b></p>	<p><b>Prioridad 1.</b>                      Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.</p> <p><b>Prioridad 2.</b>                      Asegurar la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera.</p> <p><b>Prioridad 3.</b>                      Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y sustanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Nacional.</p> <p><b>Prioridad 4.</b>                      Implementar estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de prevención, denuncia, detección, investigación, resolución y sanción de hechos de corrupción, en colaboración con el SNT.</p> <p><b>Prioridad 5.</b>                      Impulsar la mejora y homologación a escala nacional de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes.</p> <p><b>Prioridad 6.</b>                      Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.</p> <p><b>Prioridad 7.</b>                      Establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción.</p>
	<p><b>Prioridad 11.</b>                      Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.</p>
	<p><b>Prioridad 12.</b>                      Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.</p>
	<p><b>Prioridad 13.</b>                      Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.</p>
	<p><b>Prioridad 14.</b>                      Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.</p>
	<p><b>Prioridad 15.</b>                      Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Nacional Anticorrupción, junto con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.</p>
	<p><b>Prioridad 16.</b>                      Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gGobierno aAbierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público- privadas, el cabildeo y los programas públicos, en colaboración con el SNT e instancias públicas nacionales e internacionales.</p>
	<p><b>Prioridad 17.</b>                      Impulsar la consolidación y evaluación a escala nacional de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios.</p>
	<p><b>Prioridad 18.</b>                      Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, en colaboración con el Sistema Nacional de Archivos y el SNT, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados.</p>
	<p><b>Prioridad 19.</b>                      Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.</p>
<p><b>Prioridad 20.</b>                      Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.</p>	

**Eje 2**  
**Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder**

**Eje 3  
Promover  
la mejora de la  
gestión pública  
y los puntos  
de contacto  
gobierno-sociedad****Prioridad 21.**

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

**Prioridad 22.**

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

**Prioridad 23.**

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

**Prioridad 24.**

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

**Prioridad 25.**

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

**Prioridad 26.**

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

**Prioridad 27.**

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

**Prioridad 28.**

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

**Prioridad 29.**

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

**Prioridad 30.**

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

---

**Eje 4  
Involucrar  
a la sociedad  
y el sector  
privado**

**Prioridad 31.**

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

**Prioridad 32.**

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

**Prioridad 33.**

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

**Prioridad 34.**

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

**Prioridad 35.**

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

**Prioridad 36.**

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

**Prioridad 37.**

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

**Prioridad 38.**

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

**Prioridad 39.**

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

**Prioridad 40.**

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

Fuente: Política Nacional Anticorrupción, 2020

### 3.4. La Política Estatal Anticorrupción de Jalisco

En el caso de Jalisco, la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva SEAJAL aprobó el 15 de octubre de 2019 el Proceso para elaborar la Propuesta de Política Estatal Anticorrupción (PEAJAL). El proceso de elaboración de la PEAJAL consideró cuatro etapas principales:

**Figura 1. Etapas proceso elaboración PEAJAL**



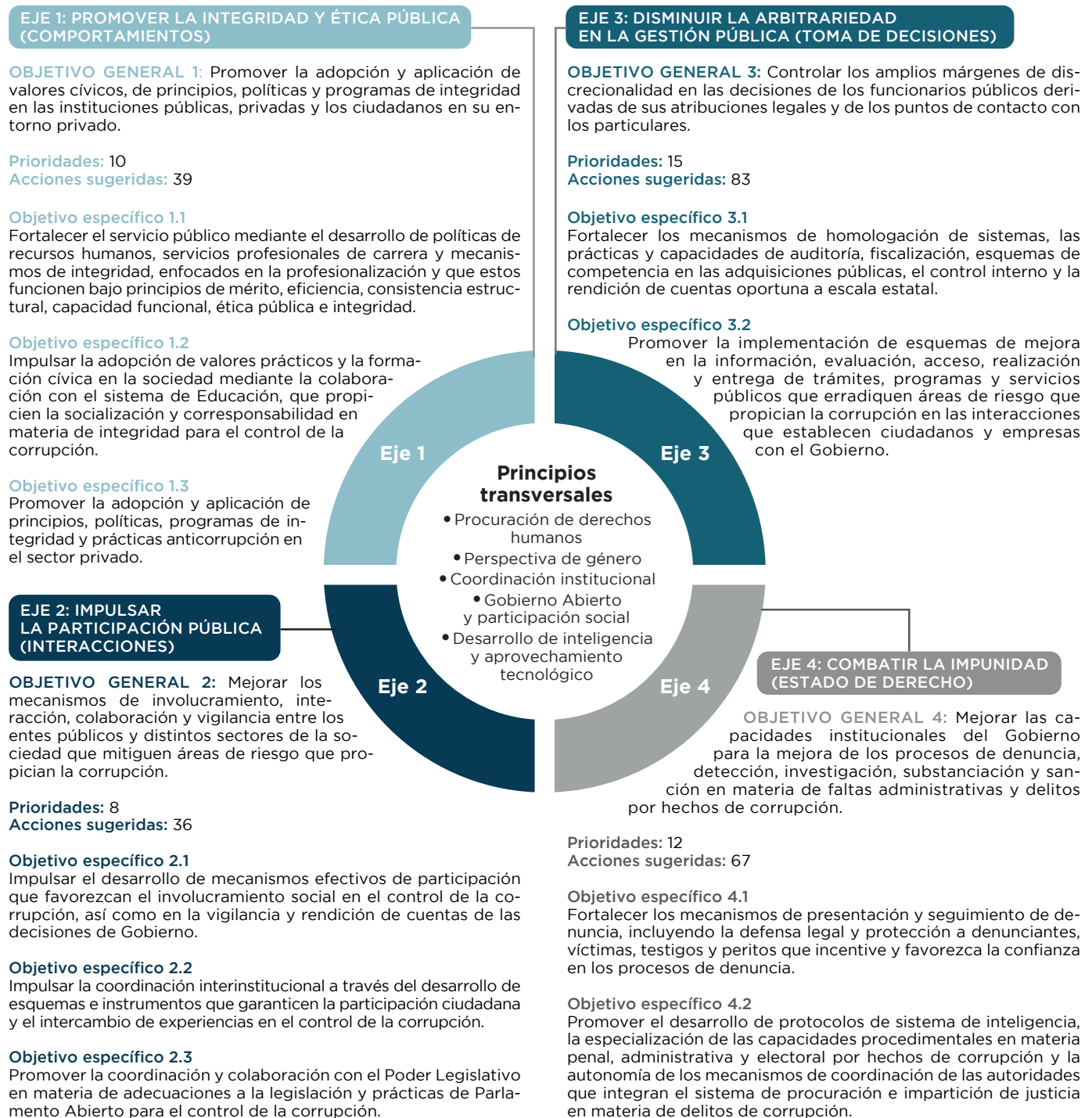
Al concluir las actividades de cada una de las etapas, la Propuesta de PEAJAL fue sometida para la revisión y, en su caso, aprobación tanto de la Comisión Ejecutiva como del Comité Coordinador del SEAJAL. En ambas instancias de carácter colegial fue aprobada por unanimidad de votos el 6 y 26 de octubre de 2020, respectivamente.

La PEAJAL define cuatro ejes de trabajo y cinco principios transversales que se alinean de manera general a la PNA, pero se contextualiza a la situación que se vive en Jalisco, al reconocer que el fenómeno de la corrupción es un problema complejo que debe atenderse según las condiciones que presenta.

Para atender los cuatro ejes estratégicos de la PEAJAL se definieron cuatro objetivos generales y 10 objetivos específicos, con la intención de distribuir las 40 prioridades definidas a nivel nacional según la temática que le corresponde.

De manera adicional, derivado de un ejercicio clave de gobernanza entre actores públicos y sociales, se logró generar un total de 225 acciones anticorrupción, mismas que comprendidas desde un sentido amplio, representan el eje instrumental de la PEAJAL al ser detonadores de procesos institucionales de los entes públicos para atender el problema de la corrupción.

Figura 2. Contenido general de la PEAJAL



Fuente: PEAJAL, 2021

### 3.5. El proceso de implementación de la PEAJAL

De acuerdo con la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, en sus artículos 5 y 7, las políticas establecidas por el Comité Coordinador deberán ser adoptadas por todos los entes públicos del Estado y la Secretaría Ejecutiva será la responsable de dar seguimiento de la implementación de dichas políticas, bajo el liderazgo del propio Comité.

En la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva, celebrada el 20 abril de 2021, se presentó por parte de la Dirección de Coordinación Interinstitucional la propuesta general de trabajo, en la cual se identificaron algunos de los insumos técnicos de trabajo necesarios para el análisis y la elaboración tanto de la propuesta del Modelo de Implementación como de las consideraciones técnicas de los Programas Marco de Implementación (PMI) de la PEAJAL.

En ese sentido, como el primer insumo técnico de trabajo, el Estudio Especializado de Implementación presenta un análisis que considera aspectos teóricos, prácticos y técnicos que buscan sentar las bases para definir algunos de los procesos asociados con la implementación de la PEAJAL, reconociendo que la implementación en su sentido amplio aún necesitará de la definición de una metodología más robusta para la elaboración de los PMI, así como la articulación con la evaluación.

En ese sentido, a través de la generación de información útil para la toma de decisiones de los órganos colegiados del SEAJAL se busca empezar a trazar la ruta de trabajo para la definición de instrumentos, procesos, responsables y roles a desempeñar.



## 4. Revisión de literatura especializada

### 4.1. El análisis de políticas públicas: de la definición del problema público a la implementación de las acciones de gobierno

Las acciones de gobierno que tienen el propósito de realizar objetivos de interés público y son alcanzados con eficacia, en términos genéricos pueden llamarse como política pública (Aguilar, 2010). En efecto, debemos recordar que el análisis de las políticas públicas surge en mayor parte como respuesta al vacío metodológico y de objeto de estudio de la acción de gobierno que la ciencia política clásica no logró concretar.

En ese sentido, es importante resaltar que al hablar del análisis de política pública nos referimos tanto al procesos políticos como a los procesos técnicos manifestados a través de las decisiones de públicas. Dicho de otra manera, se habla de las condiciones que determinan, en mayor o menor medida, la capacidad directiva de los gobiernos al momento definir y atender problemas públicos, así como de las capacidades técnicas de la administración pública que, en su conjunto, es el agente encargado de concretar los objetivos de interés público.

De acuerdo con Merino (2010), una política pública no surge, ni evoluciona de manera aislada. Esto dado a que forma parte de un contexto histórico determinado, de un entorno institucional específico y una red de actores públicos, sociales y privados que interactúan condicionados por dichas circunstancias históricas e institucionales.

Por tal motivo, como parte de la capacidad directiva de los gobiernos, una de sus principales funciones es la conformación de la agenda pública, donde en conjunto con instituciones y actores, se definen y priorizan problemas. Las razones políticas y las relaciones causales que trazan la definición de un problema público, en el fondo son la (re)afirmación de valores de la sociedad y el momento histórico que se vive (Merino, 2010).

Una vez que se definió un problema como público pasa a la agenda gubernamental, transformándose, por lo tanto, en decisión técnica. Es decir, desde una teoría causal, se explica la conexión lógica entre el problema, los instrumentos de política y los efectos esperados. Desde esta lógica es posible identificar los atributos específicos de un problema para el diseño de una política pública: el diagnóstico de la situación susceptible a ser atendida, la selección de objetivos, metas, fines, así como los medios a utilizar (Howlett & Mukherjee, 2017).

Uno de los aspectos más importantes que puede determinar en gran medida la apropiación de una política es el entendimiento de la misma (Cejudo, Pardo & Dussage, 2019). En efecto, las instituciones que son líderes en la implementación de la política, derivado del rol jurídico que les atribuye la ley, las personas en puestos gerenciales y operativos de las organizaciones gubernamentales encargadas de gestionar la política y hasta los potenciales "clientes" de la política, requieren comprenderla en al menos tres grandes ámbitos para que goce de estabilidad:

**Objetivos:** la claridad de los propósitos comunes que se persiguen para asegurar la coherencia y consistencia del mensaje institucional y con la operación cotidiana de la política (Ayón & Ortiz, 2019; Cejudo & Michel, 2019). Con esto, se busca reducir la brecha entre los propósitos comunes y las prioridades institucionales, sobre todo en las políticas de tipo interinstitucional.

**Estrategias:** tener un diseño específico de instrumentos de implementación, así como el delimitar el rol y responsabilidades de los actores involucrados (Cejudo & Michel, 2019). Esto con la intención de promover una implementación con énfasis en los instrumentos y los procesos de la política pública.

**Incentivos:** identificar el beneficio común que genera la política, aunado del compromiso de los liderazgos institucionales, sociales y políticos para conseguir que sea una política de largo aliento. Con esto se busca que de manera paulatina se puedan modificar las prácticas, actitudes y comportamientos (Ayón & Ortiz, 2019) tanto de los proveedores como de los clientes de la política.

Figura 3. Elementos para entendimiento de política pública



Fuente: Elaboración propia

Uno de los debates persistentes en el mundo de las ideas gira en torno al éxito o fracaso de una política pública en función de su diseño y su implementación. En muchos casos, una política mal diseñada tiene como origen la definición equivocada del problema público que se buscaba atender y, por lo tanto, la implementación puede provocar efectos no previstos y no atender la situación que se definió.

En otras ocasiones se puede considerar que la política está técnicamente bien diseñada, pero su implementación resulta insuficiente, lo que genera un déficit que es caracterizado por la poca capacidad de respuesta burocrática y su falta de adaptabilidad a las condiciones que se enfrenta en la práctica.

Los supuestos que subyacen en cada uno de estos casos se pueden analizar desde un enfoque de tipo estructural o procedimentales y de gestión (Hogwood & Gunn, 1984) que ayudan a comprender de mejor manera las dinámicas en la implementación de políticas: desde el contexto político que los rodea hasta el papel de los individuos en las organizaciones, sus capacidades instaladas y por desarrollar.

#### 4.2. Enfoques de implementación estructural-gestión y procedimental: un modelo mixto para la estabilidad de la política y su institucionalización

Desde un enfoque estructural, la implementación es impulsada desde los regímenes de políticas, los cuales tienen como eje central la colaboración entre los diversos actores que participan y las agencias que operan (sean públicas o privadas) en donde los arreglos gubernamentales permiten la movilización de recursos, mismos que aseguran la legitimidad, durabilidad y coherencia de las políticas (May, 2015).

Desde este enfoque, los regímenes de políticas juegan un rol central en el éxito o fracaso en la implementación de políticas, toda vez que consideran los aspectos centrales del ejercicio de gobierno y los medios para lograr transitar de las intenciones y expectativas a las acciones concretas que producen resultados e impactos.

De ahí que los procesos de gobernanza derivado de las interacciones entre actores y agencias puedan enfrentar escenarios de conflicto y de aprendizaje.

En ese sentido, asumiendo que el entendimiento de la política es una condición necesaria, mas no suficiente, las personas que representan a las instituciones líderes deben contar con la capacidad directiva suficiente para influir en el proceso de implementación tanto dentro como fuera, para que esta no quede limitada al cumplimiento administrativo.

Instalar el tema en la agenda pública con la intención de generar una opinión pública robusta es el primer paso para lograr centrar el diálogo en aspectos sustantivos de impactos esperados y no solo en aspectos coyunturales, en la medida que el diálogo entre actores y agencias involucradas construya un discurso que reduzca incertidumbres y permee hacia un medio ambiente organizacional estable que facilite el logro de los objetivos planteados (Thompson, 1967; DeLeon, 2003).

Dicho esto, se busca que liderazgos que se encuentran más allá de las fronteras gubernamentales complementen los ya existentes para lograr un círculo virtuoso entre la voluntad política e incidencia social durante el propio proceso de implementación (Ayón & Ortiz, 2019).

Desde un enfoque procedimental y de gestión, el despliegue de capacidades técnicas por parte de la administración pública es parte central del proceso de implementación y se asocia con la gestión que se hace desde las estructuras de gobierno (Hupe & Hill, 2016). Aspectos relacionados con el comportamiento de los individuos en las organizaciones, en donde los excesivos o redundantes arreglos institucionales dificultan la toma de decisiones (conocido como "red tape") y la poca motivación o falta de incentivos para el cambio de rutinas organizacionales han cobrado relevancia en el análisis de los procesos implementación.

En este sentido, el éxito o fracaso de una política está determinado por el ambiente y las prácticas organizacionales que influyen en la conducta de los implementadores de la política.

La experiencia acumulada en implementación de políticas interinstitucionales en México (Caballero, 2019; Flamad & Moreno, 2019; Ramírez & Castillo 2019; Cejudo & Michel, 2019) coinciden al señalar que, en medida que existan vacíos normativos, falta de incentivos de coordinación e insuficientes condiciones para el desarrollo de capacidades burocráticas, se corre el riesgo de enfrentar un escenario de dispersión operativa y de responsables.

Una manera de hacer frente a una situación con dichas características es aprovechar la oportunidad de los vacíos normativos que existen para desarrollar herramientas de gestión que detonen procesos de innovación gubernamental al interior de las organizaciones.

De igual manera, el diseño de procesos de estandarización de actividades, así como de instrumentos focalizados orientados a incrementar las capacidades operativas y burocráticas, favorece un ambiente para la internalización de rutinas organizacionales entre las personas que participan cotidianamente en el proceso de implementación.

En las políticas interinstitucionales una realidad persistente en México es la diversidad en los contextos institucionales. Aspectos relacionados con las capacidades institucionales en muchas ocasiones suelen apuntalarse como un factor que determina el desempeño de las organizaciones gubernamentales al momento de implementar una política.

Frente a esto es importante reconocer la necesidad de trazar una implementación que considere al menos un margen suficiente de flexibilidad para que las organizaciones de manera incremental e iterativa aseguren la congruencia y cierta uniformidad en los resultados esperados (Ayón & Ortiz, 2019). Con esto se promueve una estrategia que genere condiciones para la mimetización y el cambio organizacional.

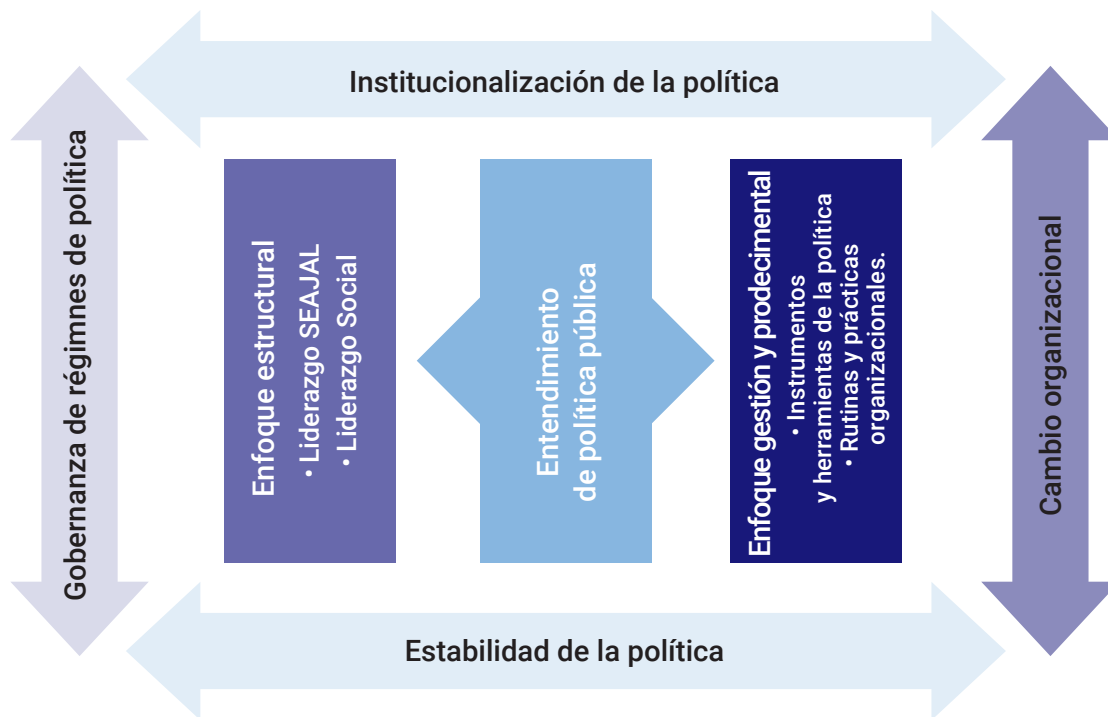
Dicho lo anterior, la implementación de una política pública enfrenta retos tanto políticos como técnicos. La propuesta conceptual que se hace para hacer frente a dicho escenario que las instituciones públicas y actores logren tener un entendimiento de la política, siendo esto la base que dota de estabilidad de la política.

En medida que se logre asimilar los objetivos, estrategias e incentivos, en esa medida se tendrá una de las condiciones necesarias para la implementación de la política. A nivel estructural, se destaca la importancia de la construcción de un discurso que reduzca incertidumbres y promueva la participación de actores sociales clave de gobernanza.

A nivel de gestión y procedimental, el contar con un andamiaje instrumental para la definición de proceso y responsables se convierte en una tarea estratégica para asegurar la trazabilidad de la implementación y generar las condiciones suficientes para el desarrollo de capacidades burocráticas. Con esto se busca un cambio organizacional por medio de rutinas que fomenten la internalización de la política como parte de la vida cotidiana de las organizaciones públicas.

Por lo tanto, se considera importante un modelo de implementación mixto de largo aliento para lograr la institucionalización de la política.

**Figura 4. Propuesta de elementos de un modelo de implementación de política pública**



Fuente: Elaboración propia

## 5. Experiencias internacionales de implementación en materia anticorrupción

A nivel internacional existen varias iniciativas que centran su foco de atención en el proceso de implementación de los postulados de algún instrumento internacional en materia anticorrupción, en planes de acción diseñados en colaboración o en objetivos planteados y acordados por parte de gobiernos nacionales.

A comparación de las tendencias en la evaluación de políticas públicas, donde existen modelos probados y aceptados internacionalmente para ser replicados, a nivel de implementación aún no se avanza en la sistematización de experiencias para la creación de un modelo que se pueda replicar.

Por tal motivo, la implementación suele asociarse con buenas prácticas, más que con un proceso sistematizado, adaptable al contexto o replicable en su sentido amplio.

Con la intención de conocer algunas de las experiencias a nivel internacional que existen en materia anticorrupción, se eligieron cuatro iniciativas, que se presentan en el siguiente orden cronológico:

- a. La Iniciativa Anticorrupción del Banco Asiático de Desarrollo (BAD)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para Asia y el Pacífico (2000).
- b. El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (2002).
- c. El Grupo de Trabajo Anticorrupción del grupo de países del G20 (2010).
- d. Seguimiento de Compromisos Anticorrupción-Transparencia Internacional (2016).

La estructura de cada una de las iniciativas considera dos apartados a desarrollar. El primero es dedicado para explicar el contexto general de cada iniciativa, los actores involucrados y los detalles sobre las temáticas y/o objetivos del instrumento a los que dan seguimiento durante el proceso de implementación.

En el segundo se presentan las actividades y los aspectos más relevantes del proceso de implementación de cada iniciativa. Al final del apartado se presenta un breve análisis a la luz de la propuesta del modelo teórico-conceptual y se presentan algunas consideraciones finales derivadas del análisis y reflexión de cada una de las iniciativas.

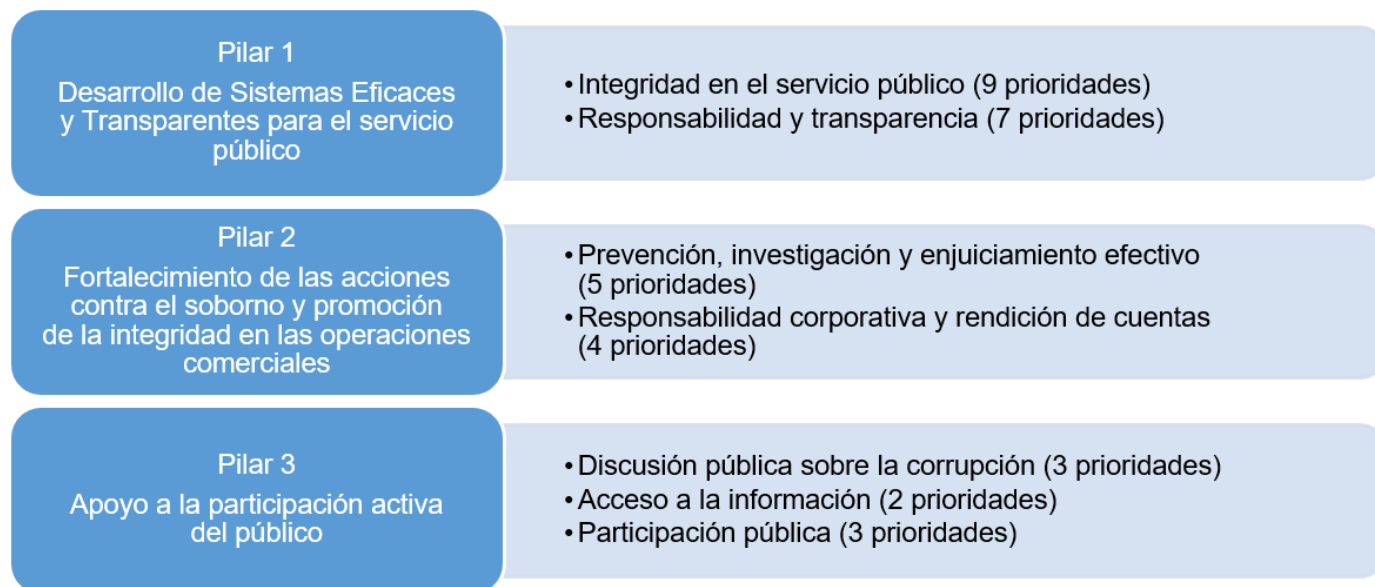
### 5.1. Iniciativa Anticorrupción del BAD/OCDE para Asia y el Pacífico

Los gobiernos de la región de Asia y el Pacífico (17 en total), tomando como base los objetivos identificados que se asocian con el control del fenómeno de la corrupción durante las Conferencia de Manila en 1999 y Seúl en 2000, se comprometieron a través de programas de cooperación técnica a atender:

- Las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiero Internacional (GAFI) sobre el lavado de dinero  
La política anticorrupción del BAD  
Los principios de contratación pública de la APECE  
El Acuerdo de Capital de Basilea del Comité de Supervisión Bancaria  
La Convención sobre la Lucha de Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros de la OCDE  
La Recomendación de la OCDE sobre la Mejora de la Conducta Ética en la Función Pública  
Los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE  
La Carta de PBEC sobre Normas para Transacciones entre empresas  
La Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada y Transnacional
- El acuerdo de la OMC sobre contratación pública

Para atender los objetivos establecidos en los diferentes instrumentos internacionales anticorrupción, se definieron un total de 33 prioridades distribuidas en tres pilares de acción.

**Figura 5. Pilares de Acción Iniciativa Anticorrupción BAD/OCDE**



Fuente: Elaboración propia

## Funcionamiento y análisis de la implementación

Para poner en marcha la implementación de la iniciativa se establece, en primer lugar, una agenda de trabajo enfocada en la asistencia técnica específica y asesoría sobre cuestiones claves de reforma, y en segundo lugar un mecanismo de cooperación para promover y evaluar el progreso general del trabajo.

Con relación al primer punto, la agenda de trabajo de cada país se basa en un análisis para determinar cuáles de las prioridades identificadas en los Pilares de Acción serán atendidas según las necesidades nacionales específicas del control de la corrupción.

Hecho esto, se activa el mecanismo de cooperación internacional, que consiste en la conformación de instancias de seguimiento y de responsables del trabajo a realizar, entre los que se encuentran el representante de país, el Grupo Directivo Regional, Secretaría de la iniciativa y Grupo de Asesor de Apoyo.

Los 17 países de la región nombran a un representante, quien será la persona responsable de dar seguimiento de la implementación de los pilares de acción. La persona designada como representante tiene la autoridad, apoyo de personal y recursos suficientes para coordinar el trabajo derivado de la implementación.

La gestión cotidiana del trabajo derivado de la implementación está a cargo de la Secretaría, conformada tanto por un representante del BAD como de la OCDE. Entre las actividades más relevantes a desempeñar están la coordinación con los representantes de país para organizar misiones (visitas) de trabajo y preparar los informes de avances en la implementación.

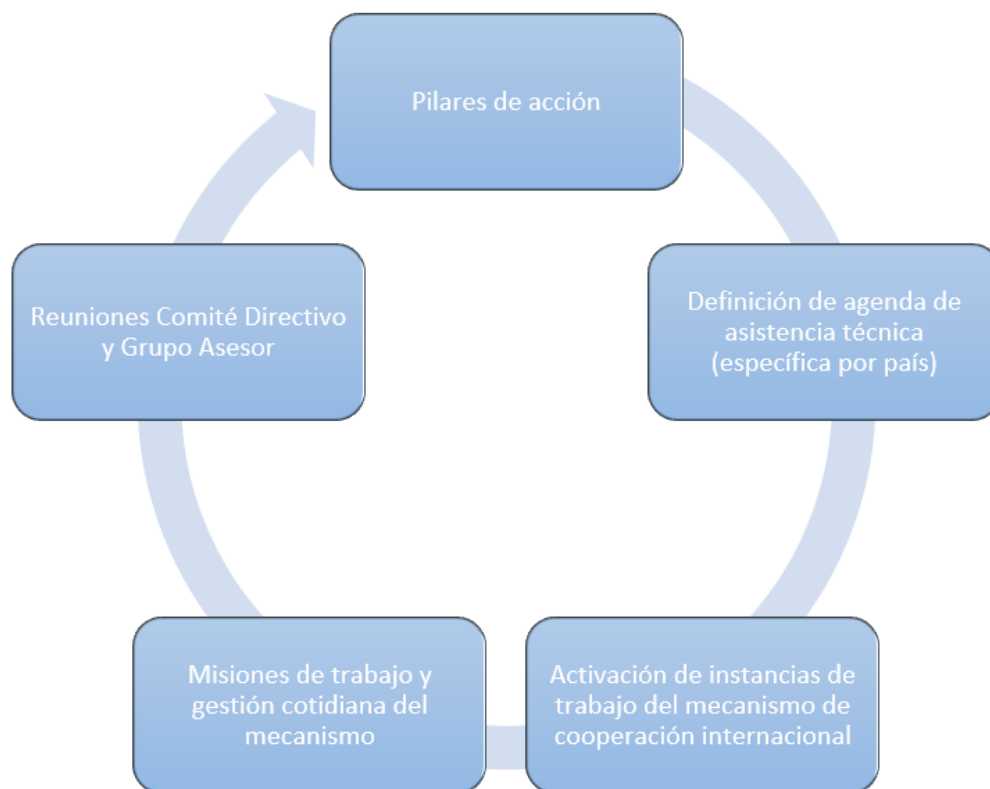
De igual manera, como una instancia de apoyo en la movilización de recursos para los programas de asistencia técnica, se cuenta con un Grupo Asesor, que se integra por donantes nacionales e internacionales, así como por representantes de la sociedad civil y el sector empresarial involucrados activamente en la implementación del plan.

De manera paralela a los representantes de país se conforma un Grupo Directivo Regional, que tiene por objetivo revisar el progreso logrado por los países adheridos a la iniciativa BAD/OCDE. El grupo está integrado por representantes de país, expertos nacionales en temas técnicos anticorrupción, la Secretaría y el Grupo Asesor.

El Grupo Directivo se reúne anualmente en torno a los siguientes temas generales:

- a. El revisar los avances logrados en la implementación de las prioridades de cada país;
- b. El servir como un foro para el intercambio de experiencias y para abordar cuestiones transregionales que surjan en relación con la implementación de los objetivos de política establecidos en el Plan de Acción; y
- c. El promover un diálogo con representantes de la comunidad internacional, la sociedad civil y el sector empresarial para movilizar el apoyo de los donantes.

**Figura 6. Diagrama de flujo: análisis de implementación anticorrupción iniciativa BAD/OCDE**



Fuente: Elaboración propia



## 5.2. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción

En el marco de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en junio de 2001, se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), mismo que empezó a operar en 2002 en términos de lo establecido en el Documento de Buenos Aires<sup>3</sup>.

El MESICIC es una herramienta de cooperación entre los Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIC) que tiene por objetivos:

- Promover la implementación en lo estipulado en la CIC Dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte y analizar de qué forma están siendo implementados Facilitar la realización de actividades de cooperación técnica; intercambio de información, experiencias, buenas prácticas y armonización de legislaciones de los Estados Parte

Para efectos de lo anterior, el MESICIC está conformado por dos órganos: uno de representación política y otro de representación técnica.

El primer órgano es el responsable de instrumentar el mecanismo. Hecho por el cual, cada Estado Parte debe nombrar a un representante para que forme parte del órgano de representación política. Una vez nombrados los representantes de país, se somete a votación entre los miembros del órgano político la elección de un Presidente y un Vicepresidente, quienes asumen el rol de liderazgo para el desarrollo de actividades del MESICIC.

Los representantes de los Estados Parte a su vez nombran al órgano técnico, denominado Comité de Expertos, que es el responsable del análisis de la implementación de la CIC. Para la coordinación de trabajo entre ambos órganos, la Secretaría General de la OEA funge como la Secretaría Técnica<sup>4</sup>.

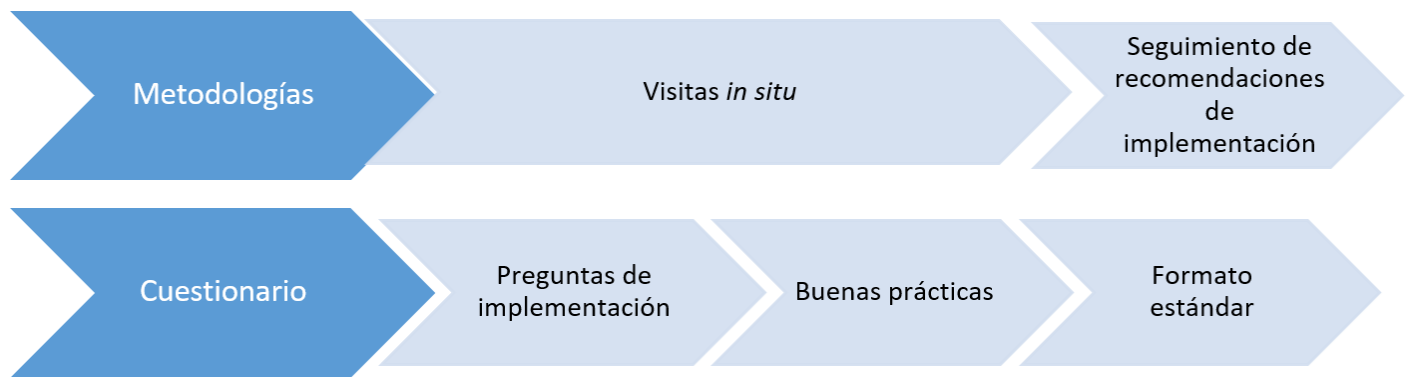
### Funcionamiento y análisis de la implementación

El Comité de Expertos es la instancia en la que recae la definición técnica, tanto de la metodología a seguir como de los instrumentos que serán utilizados para el análisis de la implementación de la CIC. Dado que la carga de trabajo prevista durante las rondas de análisis, el Comité de Expertos puede determinar la conformación de un subgrupo de análisis integrado por personas designadas por el titular de cada Comité, para contar con un equipo ampliado de trabajo de cada Estado Parte. Entre las funciones sustantivas del Comité de Expertos se encuentran:

- La selección de disposiciones incluidas en la CIC, cuya implementación por todos los Estados Parte será objeto de análisis Adoptar las metodologías para el análisis de la implementación Adoptar el cuestionario sobre las disposiciones a ser analizadas Fijar fechas para analizar la información presentada por cada Estado miembro

<sup>3</sup> Dicho documento establece los términos de referencia con los cuales estará operando el MESICIC, los cuales incluyen desde la conformación de instancias políticas y técnicas, hasta las características de los documentos base de trabajo y las actividades a desarrollar. Se puede consultar en línea en el siguiente hipervínculo: [http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/doc\\_buenos\\_aires\\_sp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/doc_buenos_aires_sp.pdf)

<sup>4</sup> La Secretaría Técnica es la responsable de organizar y articular el trabajo hecho por el Comité de Expertos. De igual manera, tiene a su cargo la elaboración de propuestas de metodologías, cuestionarios y anteproyectos de Informes Anuales. Para mayores detalles: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_reglamento.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_reglamento.pdf)

**Figura 7. Diseño de instrumentos de análisis de implementación MESICIC**

Fuente: Elaboración propia

Es importante señalar que las responsabilidades de los expertos del Comité varían según el rol que se desempeña en los diferentes momentos de análisis, entre las que destacan:

**Cuadro 7. Roles y responsabilidades del Comité de Expertos**

Como representante del Estado analizado	Como miembro del subgrupo de análisis	Como miembro del Comité de Expertos
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dar respuesta al cuestionario recabando la información de las diferentes áreas, departamentos o agencias del gobierno.</li> <li>– Remitir el cuestionario a la Secretaría Técnica.</li> <li>– Coordinar todos los aspectos logísticos y organizacionales para las visitas <i>in situ</i>.</li> <li>– Dar respuesta a las observaciones hechas por parte de la Secretaría y/o el subgrupo de análisis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Atender en su totalidad el proceso de coordinación de agenda <i>in situ</i>.</li> <li>– Hacer observaciones y preguntas sobre la información analizada según lo recabado por el representante del Estado.</li> <li>– Acordar con los miembros del subgrupo cómo se presentará el informe preliminar al plenario del Comité.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Participar en las sesiones plenarias.</li> <li>– Aprobar informes de los Estados Parte analizados.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

La elaboración, revisión y aprobación del Informe Anual sobre los avances en la implementación del CIC es el insumo de trabajo más importante del MESICIC, toda vez que implica un proceso amplio de análisis, colaboración y consenso entre las instancias nacionales, internacionales y grupos de la sociedad civil. En ese sentido, para la elaboración del informe son dos las actividades base que detonan el inicio de trabajo: la respuesta al cuestionario por parte de cada País Parte y las visitas *in situ* hechas.

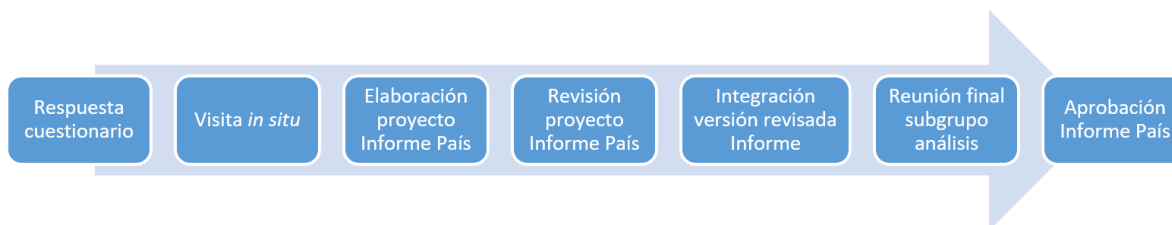
El proceso de elaboración del informe de cada país es el sustantivo dado que comprende las etapas de análisis de información, colaboración y revisión colegiada de resultados. Con base en la respuesta del cuestionario, a la información recabada durante la visita y los documentos complementarios presentados por la sociedad civil se elabora el proyecto de informe por país.

Hecho esto, el proyecto de informe elaborado por la Secretaría Técnica se pone a consideración del subgrupo de análisis, que es el encargado de hacer comentarios, observaciones y precisiones, a los cuales el Estado analizado debe responder.

La integración de la versión revisada del informe recae nuevamente en la Secretaría Técnica, misma que es enviada al Comité de Expertos para su revisión. En caso de existir más observaciones se convoca al subgrupo de análisis del Estado analizado para que se subsanen las discrepancias que puedan existir.

Con esto, la última etapa es la reunión plenaria entre los órganos de representación política y técnica para su presentación y, en su caso, aprobación final del informe.

**Figura 8. Diagrama flujo análisis de implementación MESICIC**



Fuente: Guía Expertos MESICIC

### 5.3. Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20

El G20, o Grupo de los 20, es el principal foro internacional para la cooperación financiera, económica y política, enfocada a resolver los grandes desafíos que existen en el mundo globalizado. El G20 está formado por 19 países y la Unión Europea, que conforman el grupo de miembros permanentes.

De manera adicional existe un grupo de países invitados, representado en su mayoría por países que pertenecen a comunidades regionales de Asia, África y el Caribe. Asimismo, existe un último grupo de organizaciones socias donde se agrupan la comunidad internacional de instituciones de cooperación internacional (B20) y el denominado Civil 20 (C20), en los cuales organizaciones de la sociedad civil a nivel internacional participan en diálogos de alto nivel en temas de la agenda de trabajo del G20.

La agenda de trabajo del G20 incluye un total de 13 temas que se consideran relevantes a nivel internacional. Cada una de las temáticas cuenta con un Grupo de Trabajo, que es el encargado de asumir el rol de líder para el desarrollo de los trabajos específicos definidos en los Planes de Acción.

La presidencia de los Grupos de Trabajo es rotativa cada dos años y recae en alguno de los países con membresía permanente. Los integrantes del Grupo de Trabajo se integran por la persona titular del Ministerio Nacional (o institución homóloga en cada país) sobre la temática en específico y la delegación ampliada del Ministerio, donde se suman los expertos responsables de la ejecución y seguimiento del trabajo derivado de la agenda.

#### Funcionamiento y análisis de la implementación

El Grupo de Trabajo Anticorrupción (GTA) del G20 estableció formalmente en 2010 como parte de los trabajos de la Cumbre de Toronto. Los Planes de Acción, elaborados cada dos años, incluyen compromisos hechos por parte del G20 para implementar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUC).

Sin embargo, las prioridades anticorrupción pueden variar según la visión de país que asume la Presidencia del GTA y, con esto, ampliar las temáticas asociadas con la corrupción más allá de la propia CNUC.

Por tal motivo, con el objetivo de tener una base de temáticas anticorrupción en el año 2013 se establecieron un mínimo de áreas temáticas a ser atendidas en cada Plan de Acción, a fin de tener la capacidad de dar seguimiento a los avances reportados anualmente.

### Cuadro 8. Estructura base Plan de Acción Anticorrupción GTA-G20

<b>Temáticas anticorrupción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación CNUC</li> <li>- Coordinación con el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre soborno</li> <li>- Cooperación internacional para la lucha contra la corrupción</li> <li>- Desarrollo e implementación de mecanismos y programas de integridad pública y empresarial</li> <li>- Reformas y regulaciones anticorrupción</li> <li>- Análisis de riesgos</li> <li>- Mecanismos de participación social en materia anticorrupción</li> <li>- Implementación y seguimiento de políticas de recuperación de activos y lavado de dinero</li> </ul>
---------------------------------	---

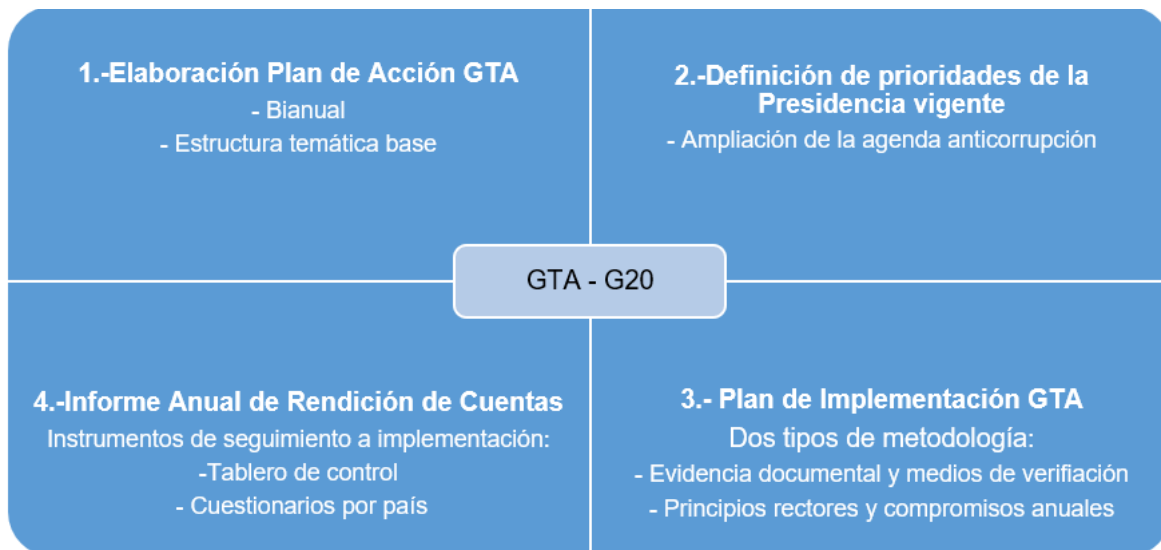
Fuente: GTA-G20

Durante la Presidencia australiana (2014) se elaboró de manera paralela al Plan de Acción y el Plan de Implementación del GTA, con la intención de incrementar el impacto de la agenda anticorrupción, así como de atender la recomendación del C20 de activar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Si bien los Planes de Acción del GTA – G20 han logrado establecer una estructura base, los Planes de Implementación son un área de oportunidad, toda vez que los ejercicios de los periodos 2015-2016 y 2017-2018 fueron concebidos desde una lógica de trabajo diferente.

El primero se caracteriza por establecer lineamientos para recopilar la evidencia y los medios de verificación como motor del seguimiento de la implementación, mientras que el segundo establece los principios rectores derivado de las declaraciones y liderazgo de los representantes nacionales durante reunión anual del GTA, mismos que guían la implementación del Plan.

**Figura 9. Procesos y elementos claves para análisis de implementación GTA-G20**



Fuente: Elaboración propia

A pesar de esto, es de destacar que en los informes anuales de rendición de cuentas se incluyen instrumentos, como tableros de control, que dan cuenta de las acciones anticorrupción que se llevaron a cabo en los países del G20 o un cuestionario por país, en el cual se señalan los principales resultados de los compromisos nacionales.

Por su capacidad explicativa, se puede decir que ambos son instrumentos de seguimiento en la implementación, ya que no arrojan un análisis profundo y objetivo sobre los resultados e impactos.

## 5.4. Seguimiento de Compromisos Anticorrupción-Transparencia Internacional

En mayo de 2016, el Gobierno de Gran Bretaña fue sede de la Cumbre Global Anticorrupción. Al encuentro asistieron 43 gobiernos nacionales y representantes de diferentes organizaciones internacionales y de la sociedad civil.

El objetivo principal giró en torno a la importancia de hacer frente al fenómeno de la corrupción, mismo que se concretó mediante la Declaración Global en contra de la Corrupción, en la cual se destaca:

**Cuadro 9. Contenido de la Declaración Global en Contra de la Corrupción 2016**

1.- Se debe exponer la corrupción para asegurar el control efectivo de la misma	2.- Se debe perseguir y castigar a los corruptos y apoyar plenamente a quienes la han sufrido	3.- La corrupción debe eliminarse, dondequiera que exista
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poner fin al uso indebido de empresas anónimas para ocultar el producto de la corrupción.</li> <li>- Castigando a los abogados, agentes inmobiliarios y contadores que facilitan o son cómplices de la corrupción y negando el uso de canales legítimos.</li> <li>- Aumentando la transparencia de los presupuestos gubernamentales, la información fiscal y las adquisiciones para disuadir la evasión fiscal y exponer el robo o uso indebido del dinero de los contribuyentes.</li> <li>- Haciendo que sea más fácil para las personas denunciar casos de corrupción sin temor a represalias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Haciendo cumplir las leyes anticorrupción y trabajando juntos para perseguir a los corruptos, enjuiciarlos y castigarlos.</li> <li>- Rastreando los activos robados y devolviéndolos de forma segura a sus legítimos propietarios.</li> <li>- Enviando un mensaje claro: no habrá impunidad y se restringirá su capacidad para operar en los países.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vinculando instituciones y profesiones de todo el mundo para desarrollar capacidades y fomentar una cultura compartida de integridad.</li> <li>- Garantizando la transparencia y la gobernanza en áreas clave como el deporte, las industrias extractivas y el sector de la seguridad.</li> <li>- Mediante el uso de la innovación y las nuevas tecnologías para empoderar a los ciudadanos.</li> <li>- Alentando y apoyando a las organizaciones internacionales para que aumenten su enfoque en la lucha contra la corrupción y coordinen su trabajo de manera más eficaz.</li> </ul>

Fuente: Declaración Global en contra la Corrupción

De manera adicional, los países participantes asumieron 600 compromisos para el control de la corrupción. Al respecto, hay que señalar que dichos compromisos son la suma total y no representan un listado único adoptado por cada país., por lo cual existe una gran variedad de compromisos, temáticas y acciones.

En el caso de México, por ejemplo, son un total de 37 compromisos agrupados en tres grandes temáticas: controlar la corrupción, sancionar a las personas que incurran en actos corruptos, a la vez de apoyar a las personas que han sufrido corrupción, y desnormalizar la corrupción en todos los niveles de la sociedad.

En Latinoamérica, Argentina asumió un total de 22 compromisos, mientras que Colombia 32 y Brasil 10, por mencionar algunos.

### Funcionamiento y análisis de la implementación

La sociedad civil organizada, y en particular Transparencia Internacional a través de sus oficinas nacionales en los diferentes países alrededor del mundo, han sido los responsables de dar seguimiento a la implementación a los compromisos anticorrupción adquiridos.

De ahí que el rol de liderazgo desempeñado por Transparencia Internacional ha llevado a un proceso de análisis y sistematización de información que permite conocer de manera más concreta y objetiva el nivel de avances que reporta cada país.

En ese sentido, el primer ejercicio de sistematización de información se concentró en categorizar los 600 compromisos, según las siguientes características -algunos de ellos tienen más de una-:

- **Nivel de especificidad:** compromisos lo suficientemente claros para dar seguimiento de manera objetiva. En esta categoría se identificaron un 56% del total.
- **Nuevos compromisos:** compromisos que se asumieron durante la Cumbre Global Anticorrupción, adicionales a los ya adquiridos en otras instancias de índole internacional. En esta categoría se identificaron un 33% del total.
- **Compromisos ambiciosos:** compromisos que, según el contexto de cada país, se consideró pueden implicar un esfuerzo mayor para su cumplimiento de manera satisfactoria. En esta categoría se identificaron un 30% del total.

En un segundo ejercicio se definieron seis núcleos temáticos, en los cuales se agruparían los compromisos adquiridos: recuperación de activos, transparencia fiscal y contable, Estado de Derecho, Datos Abiertos, contrataciones públicas y protección de denunciantes.

Al ser una iniciativa donde Transparencia Internacional asumió el liderazgo, de los 43 gobiernos asistentes a la Cumbre solo se consideraron 20 para dar seguimiento a la implementación de los compromisos.

Estos 20 países coinciden con las capacidades instaladas de Transparencia Internacional a través de sus oficinas nacionales, de tal suerte que los ejercicios posteriores se enfocaron en la definición de la estrategia de seguimiento e instrumentación de una plataforma. La estrategia de seguimiento se estructuró de la siguiente manera:

**Cuadro 10. Estrategia de seguimiento TI**

Etapas	Descripción
Entendimiento	Ejercicio para comprender los límites y alcances de cada compromiso adquirido por el país
Métricas	Definición de la manera que se mediría el avance de cada compromiso
Depuración	Decisión estratégica de no considerar aquellos compromisos que fueran ambiguos o difícil de dar seguimiento
Focalización organización	Se identificó a la entidad gubernamental y al responsable de cada área responsable del compromiso
Comunicación institucional	Se informó que TI daría seguimiento al compromiso anticorrupción adquirido
Temporalidad	En medida de lo posible se establecieron tiempos específicos para tener respuestas y/o evidencia de cumplimiento
Colaboración	Se invitó a los responsables de cada compromiso a trabajar de manera activa y colaborativa
Investigación	En los casos de no obtener respuesta o no existir persona de contacto, TI por medio de solicitudes de información e investigación daría razón del compromiso
Avances	Se definieron categorías de avances de implementación (ver tabla 5)
Evidencia y medios de verificación	Se habilitó una plataforma en línea para dar seguimiento a los compromisos misma que permite acceder en formato de datos abiertos a los avances

Fuente: Elaboración propia

En tanto, las categorías específicas de seguimiento que se definieron son:

**Cuadro 11. Categorías de seguimiento TI**

Categorías	Descripción
Completa	Compromiso cumplido con evidencia de respaldo
En progreso	Compromiso que no tiene temporalidad, pero existe evidencia que ha dado inicio
En marcha	Compromiso que tiene temporalidad definida y existe evidencia que ha dado inicio pero no ha finalizado
Sin datos	No hay información de cómo el compromiso está progresando
Inactiva	No hay información de actividad para cumplir el compromiso
Atrasada	La fecha de cumplimiento del compromiso ha expirado
Abandonada	Existe evidencia que el compromiso ha sido desechado por parte del gobierno

Fuente: Elaboración propia

Es importante señalar que la plataforma habilitada por TI, al no tener como objeto la evaluación de los países, se concentra en mostrar los avances a lo largo del tiempo de los compromisos adquiridos en 2016.

## 5.5 Reflexiones y aprendizajes sobre las experiencias en implementación en materia anticorrupción

A nivel internacional existen varias iniciativas para controlar el fenómeno de la corrupción. El común denominador que se identificó en los casos presentados es la voluntad y el liderazgo motivado por actores políticos durante la celebración de convenciones, cumbres y eventos de alto nivel normalmente auspiciados por organizaciones internacionales. Los compromisos adquiridos por los gobiernos nacionales y plasmados en mecanismos, planes o programas de acción anticorrupción, han resultado ser el principal instrumento para detonar procesos de colaboración multinivel.

De acuerdo con lo estudiado en cada caso presentado con relación a la implementación de los diferentes instrumentos anticorrupción, se logró identificar una tendencia en la colaboración basado en premisas de transparencia y procesos gerenciales.

Una de las características que comparten las estrategias de seguimiento a la implementación de las iniciativas de BAD/OCDE, MESICIC y GTA del G20, son la definición de grupos o equipos de trabajo, tanto políticos como técnicos.

Al reconocer la dualidad que necesita una estrategia de implementación, en donde exista un liderazgo de los actores políticos que motive día a día la atención institucional que se da al tema, se complementa con la conformación de un equipo especializado, donde su principal rol es mantener comunicación activa y constante que propicie la corresponsabilidad y la colaboración interinstitucional.

Al considerar lo anterior, es necesario destacar que, de manera general, la dualidad en la estrategia de implementación se puede insertar bajo la lógica de los enfoques de implementación, tanto a nivel estructural como a nivel de gestión y procedimental.

Esto toda vez que el liderazgo de los actores es parte de las condiciones necesarias (mas no suficiente) para la construcción de un discurso que reduzca incertidumbres y genere estabilidad para un proceso de implementación de largo aliento.

Asimismo, la conformación de equipos especializados abona directamente al desarrollo de capacidades y rutinas que detonen el cambio organizacional.



Sin embargo, en donde recae el gran diferenciador es en el seguimiento de implementación en las metodologías utilizadas. No obstante, se reconoce que en medida que la metodología tenga una mayor solidez técnica (prácticas y ejercicios de consenso y validación de instrumentos), se propicia que a nivel de gestión y procedimental sea más sencilla la comprensión de la política y, con esto, el aprendizaje se logre de forma más orgánica en las instituciones públicas.

De manera particular se destaca que el MESICIC ha logrado consolidar tanto procesos como actividades homologadas, que permiten la comparabilidad a lo largo del tiempo desde su instalación hasta la fecha. Esto a su vez ha logrado la trazabilidad de la implementación, al identificar responsables, procesos y tiempos.

En tanto que una de las principales debilidades de las iniciativas BAD/OCDE y GTA del G20 es dotar de un componente principalmente retórico al seguimiento de la implementación, al considerar pocos mecanismos de verificación y seguimiento. Esto hace reflexionar sobre la importancia de contar con una estrategia debidamente balanceada, tanto desde lo estructural como de la gestión y procedimental.

Con relación a la estabilidad que se necesita, no se tienen elementos suficientes para determinar si todos los actores involucrados entienden en forma y fondo cada una de las iniciativas. Sin embargo, al estar vigentes las iniciativas, se puede deducir que la estabilidad se puede asociar con los incentivos generados a nivel político.

Algo relevante a señalar de estas tres iniciativas es que no logran forjar un vínculo colaborativo activo y sólido con la sociedad civil. Esto principalmente a que no existe un ejercicio de gobernanza que propicie que el tema sea relevante dentro de la agenda pública.

Dicho de otra manera, las iniciativas en gran medida han sido dotadas de un componente principalmente de cumplimiento administrativo, que es acompañado de procesos gerenciales a nivel organizacional.

En tanto, la iniciativa de seguimiento de Transparencia Internacional es la que mayor esfuerzo institucional requiere. Esto dado que, a pesar de existir voluntad política, no existe un punto de contacto formal que fuese designado como parte de los resultados de la Cumbre.

Esto ha llevado a un trabajo que va desde la sistematización y análisis de compromisos anticorrupción adquirido por los países, hasta el establecimiento de contacto país por país y entidad gubernamental por entidad gubernamental, según la temática del compromiso. Incluso en el supuesto de no lograr establecer un vínculo institucional, recurrir a mecanismos de solicitud de información pública e investigación, motivo por el cual existe el riesgo que el seguimiento que se haga por país pueda estar condicionado a las capacidades de las oficinas nacionales de Transparencia Internacional, además de los riesgos que pueden existir derivado de las asimetrías que resulten en la interpretación y entendimiento que se haga de los objetivos y compromisos de la iniciativa.

A pesar de esto, se destaca que, de las experiencias presentadas, es la que tiene mayor información (reportes, policy papers, etcétera) y cuenta con una plataforma amigable de navegación de resultados, con la posibilidad de ser descargados en formato abierto.

Dicho esto, en vista al proceso de implementación de la PEAJAL, algunos de los aprendizajes que se consideran pueden ser útiles son:

Establecimiento de equipo técnico	Promover la generación de capacidades para una burocracia profesional
<p>Además de contar con un responsable por entidad pública, se debe asegurar que la persona responsable pueda contar con un equipo ampliado, conformado por las personas responsables del área o temática en cuestión. Para lograr esto, es indispensable que los líderes de implementación logren como parte de los compromisos de implementación, la formalización de puntos de contacto.</p>	<p>Introducir nuevas dinámicas de trabajo a las entidades públicas requiere de una comprensión e interiorización de las mismas. Para lograr que dinámicas de trabajo se conviertan en rutinas organizacionales que perduren en el tiempo, es necesario contar con los instrumentos que faciliten el aprendizaje. El contar con una caja de herramientas de política es uno de los medios para lograr la consolidación de rutinas en el corto plazo y la especialización organizacional en el largo plazo.</p>
Liderazgo institucional y social	Inteligencia institucional
<p>Para tener un mayor impacto en la esfera pública, activar la participación de OSC, expertos y ciudadanos interesados en el tema es clave en la estrategia del seguimiento de la implementación de la PEAJAL. Si bien la mayor parte del trabajo recae en las entidades públicas y el SEAJAL, existe la oportunidad de habilitar espacios donde la sociedad civil pueda participar colaborando en las actividades de verificación de evidencia (documentos relativos a los avances de implementación).</p> <p>A nivel institucional, las personas titulares y en puestos de nivel gerencial de las entidades públicas deben tener la capacidad de generar incentivos para el cumplimiento y transmitir a los equipos de trabajo interno la importancia de la implementación de la PEAJAL.</p>	<p>En medida que se logre montar una infraestructura institucional que asegure la memoria y el aprendizaje institucional, mayor será la posibilidad de tener éxito en la estrategia de seguimiento en la implementación de la PEAJAL.</p> <p>En ese sentido, habilitar mecanismos que permitan sistematizar, analizar, comparar y trazar resultados es una tarea estratégica para asegurar que las decisiones que se tomen logren fortalecer tanto a los equipos técnicos de trabajo como las herramientas de política que se utilizan.</p>

## 6. Aspectos metodológicos para el análisis de acciones de la PEAJAL

La implementación de la PEAJAL requiere de la adopción de nuevas rutinas organizacionales que se inserten en la lógica institucional de su vida cotidiana.

Por tal motivo, el presente apartado presenta un análisis de las acciones anticorrupción de la PEAJAL, que tiene por objetivo generar un mapa general con la clasificación y distribución de dichas acciones, considerando las unidades administrativas y/o instancias competentes de los entes públicos tanto a nivel estatal como municipal, con la intención de focalizar los esfuerzos institucionales y contar con la suficiente información para la trazabilidad y seguimiento del proceso de implementación.

De acuerdo con lo establecido en la PEAJAL, existen un total de 225 acciones anticorrupción, mismas que se distribuyen entre alguna de las 40 prioridades definidas y alguno de los cuatro ejes estratégicos de la PEAJAL.

De manera adicional, al ser el fenómeno de la corrupción un problema complejo, sistémico y normalizado, desde la PEAJAL se plantea una estrategia de largo aliento que define la temporalidad sugerida en la cual se deben implementar las acciones.

- **Corto plazo:** Hasta tres años
- **Mediano plazo:** Hasta seis años
- **Largo plazo:** Más de seis años

Dicho esto, como parte de la clasificación extendida que se hizo de las acciones anticorrupción, se identificaron, en primer lugar, aquellas acciones que requieren presupuesto para ser implementadas y aquellas que no lo necesitan, con la intención de conocer las características de tipo programático de las acciones anticorrupción. A continuación se presenta una breve descripción con los elementos que fueron considerados:

**Cuadro 12. Características de acciones**

	Descripción
No requiere presupuesto	Acción que no requiere recursos financieros adicionales a los presupuestados anualmente para su implementación
Sí requiere presupuesto	Acción que necesita generar capacidades organizacionales adicionales para su implementación

Hecho esto, se hizo una clasificación por tipo de acción, considerando aquellos aspectos intrínsecos que pueden influir al momento de ser implementadas, con el objetivo de dirigir de mejor manera la atención institucional que se preste a cada una de ellas y se pueda determinar la forma en que se implementan.

**Cuadro 13. Tipos de acciones anticorrupción**

Tipos de acciones anticorrupción	Descripción
Requiere voluntad y trabajo técnico	Acción que actualmente ya se realiza o se puede realizar al incorporarla como parte de las rutinas organizacionales cotidianas
Cumplimiento de la norma	Acción que debe ser cumplida al estar reconocida en algún instrumento normativo vigente
Requiere adecuación normativa interna	Acción que necesita ser reconocida o especificada en reglamentos internos o manuales de organización
Requiere corresponsabilidad con sector social	Acción que necesita de vinculación institucional entre la entidad de gobierno y sector social, ya sea por mecanismos de participación o la celebración de convenios, alianzas o acuerdos de colaboración
Requiere reforma legislativa	Acción que requiere procesos legislativos para crear, reformar o adecuar leyes en la materia. En algunos casos las reformas son a nivel federal **
Pendiente de clasificación*	Acción que involucra la participación de actores y/o instancias de alcance nacional para ser implementadas o excede la naturaleza del SEAJAL

\* Se incluye cuadro con acciones en el apartado 7

\*\* Para detalles revisar apartado 7

Por último, se hizo una clasificación tanto a nivel estatal como municipal de las unidades administrativas o instancias que idealmente pudieran ser las responsables de implementar las acciones anticorrupción. Con ello se busca sentar las bases para tener una estrategia focalizada que permita la trazabilidad de la implementación por área y perfil de la persona responsable.

A nivel estatal se identificaron un total de cinco unidades administrativas que todo ente público tiene en su estructura orgánica. A continuación se presenta una breve descripción de cada una:

**Cuadro 14. Unidades administrativas por ente público estatal (UAE)**

ID	Unidad administrativa	Perfil de responsable	Acciones anticorrupción asociadas
01	Órgano Interno de Control	Se podrá designar al responsable del área de investigación, sustanciación o auditoría. En caso de no contar con OIC, el área encargada asuntos internos o jurídicos podrá asumir el rol	Control y vigilancia gubernamental Integridad y ética pública
02	Planeación institucional y gestión de recursos	Se podrá designar al responsable de planeación o evaluación, así como a la persona encargada asuntos administrativos	Recursos humanos y materiales Presupuestos y planeación institucional Gestión integral de archivos
03	Finanzas/Administración	Se podrá designar a responsable de compras, contrataciones y/o adjudicaciones	Compras, contrataciones y/o adjudicaciones Estudios de mercado
04	Unidad de Transparencia	Se podrá designar al responsable de protección de datos personales o atención a solicitudes de información	Acceso a la información pública Transparencia gubernamental
05	Vinculación institucional	Se podrá designar al responsable de las relaciones intergubernamentales	Vinculación con instancias académicas, sociales y privadas

De manera adicional se identificaron dos instancias a nivel estatal de carácter específico, las cuales, por mandato de ley, son responsables directas de implementar las acciones anticorrupción.

**Cuadro 15. Instancias estatales**

ID	Instancia	Perfil de responsable	Acciones anticorrupción asociadas
06	SEAJAL	Se considera a las instancias del Comité Coordinador que son líderes de implementación y la Secretaría Ejecutiva del SEAJAL; se recomienda que la persona responsable sea la misma que funge como Enlace de titulares de CC-SESAJ	Diseño y/o elaboración de propuestas de políticas y programas anticorrupción Monitoreo y evaluación Metodologías y análisis de riesgo
07	Poder Legislativo	Se podrá designar a la persona que presida la comisión legislativa competente en el ámbito de la acción anticorrupción	¿Procesos legislativos Mejora regulatoria

En el caso específico del SEAJAL (ID 06) con la intención de identificar de mejor manera la instancia específica que es la responsable principal, se consideran: el Comité Coordinador (CC), la Secretaría Ejecutiva (SESAJ), la Comisión Ejecutiva (CE), el Comité de Participación Social (CPS), la Auditoría Superior de Jalisco (ASEJ), el Instituto de Transparencia e Información Pública (ITEI), la Fiscalía Especializada en Combate contra la Corrupción (FECC), el Tribunal de Justicia Administrativa (TJA) o el Consejo de la Judicatura de Jalisco (CJJ).

Es importante señalar que existen acciones identificadas por cada una de las instancias que conforman el Comité Coordinador en lo particular, mismas que están asociadas al ámbito de su competencia institucional. En el caso de las acciones que en su conjunto corresponden CC, la SESAJ y la CE, son aquellas que por ley recaen en el SEAJAL en su conjunto. Para efectos de lo anterior, se recomienda revisar el Anexo 1 “Análisis de acciones anticorrupción”, mismo que está en formato de Datos Abiertos, así como el análisis descriptivo que se hace de este tema en específico en el apartado 7.

En tanto, a nivel municipal se identificaron un total de cinco unidades administrativas dentro de la administración pública central.

**Cuadro 16. Unidades Administrativas Municipales (UAM)**

ID	Unidad Administrativa	Perfil de responsable	Acciones anticorrupción asociadas
01	Órgano Interno de Control o Contraloría Ciudadana	Se podrá designar al responsable del área de investigación, sustanciación o auditoría. En caso de no contar con OIC, el área encargada asuntos internos o jurídicos podrá asumir el rol	Control y vigilancia gubernamental Integridad y ética pública
02	Oficialía Mayor Administrativa	Se podrá designar al responsable de planeación o evaluación, así como a la persona encargada asuntos administrativos	Recursos humanos y materiales Presupuestos y planeación institucional Gestión integral de archivos
03	Hacienda Municipal	Se podrá designar a responsable de compras, contrataciones y/o adjudicaciones	Compras, contrataciones y/o adjudicaciones Estudios de mercado
04	Unidad de Transparencia	Se podrá designar al responsable de protección de datos personales o atención a solicitudes de información	Acceso a la información pública Transparencia gubernamental
05	Sindicatura / Presidencia / Participación Ciudadana	Se podrá designar al responsable de las relaciones intergubernamentales	Vinculación con instancias académicas, sociales y privadas

Por último, según lo aprobado dentro de la PEAJAL, existen temáticas generales dentro de cada eje estratégico. El organizar temáticamente las acciones, tiene la intención de agrupar acciones según su propia naturaleza y el alcance que tienen.

**Cuadro 17. Temáticas de las acciones según eje estratégico de la PEAJAL**

Integridad y ética pública	Participación pública	Disminuir la arbitrariedad	Combatir la Impunidad
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Profesionalización del servicio público</li> <li>- Corresponsabilidad social</li> <li>- Corresponsabilidad e integridad empresarial</li> <li>- Educación cívica y ética</li> <li>- Prácticas anticorrupción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contraloría Social</li> <li>- Parlamento Abierto</li> <li>- Gobierno y Datos Abiertos</li> <li>- Involucramiento y comunicación social</li> <li>- Participación social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditoría Gubernamental</li> <li>- Control interno y fiscalización superior</li> <li>- Adquisiciones y compras públicas</li> <li>- Gestión de riesgos</li> <li>- Trámites y servicios públicos</li> <li>- Evaluación y mejora</li> <li>- Procesos institucionales</li> <li>- Programas sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inteligencia de datos</li> <li>- Desarrollo de capacidades institucionales</li> <li>- Autonomía institucional</li> <li>- Procuración y administración de justicia anticorrupción</li> <li>- Cultura de la denuncia</li> <li>- Prevención, detección, investigación, substanciación de faltas administrativas</li> </ul>

Con lo anterior, se busca que los resultados del análisis de acciones de manera desagregada y focalizada den información útil de carácter estratégico a ser utilizada durante el proceso de elaboración de los PMI de la PEAJAL.

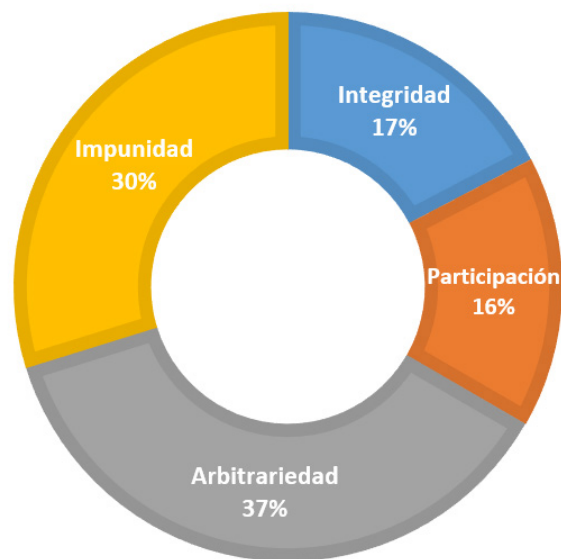
## 7. Análisis y distribución general de las acciones anticorrupción

El presente apartado presenta, de manera general, los resultados de la distribución de las acciones anticorrupción, tanto a nivel estatal como municipal. Se destacarán aquellos aspectos relevantes derivados del análisis comparativo según las características, tipos de acciones y su temporalidad.

Con esto se busca tener un primer acercamiento sobre la situación general que se presenta tanto a nivel estatal como municipal. En los apartados específicos por orden de gobierno se presentarán a detalle los hallazgos más importantes.

La PEAJAL considera un total de 225 acciones anticorrupción a ser implementadas. La distribución por eje estratégico de la política es el siguiente: 39 en integridad y ética pública, que representan un 17%; 36 de participación pública, equivalentes al 16%; arbitrariedad con 83 acciones, que abarcan al 37%, y 67 acciones en el eje de impunidad, un 30% del total.

**Gráfica 1. Total de acciones anticorrupción por eje de la PEAJAL**

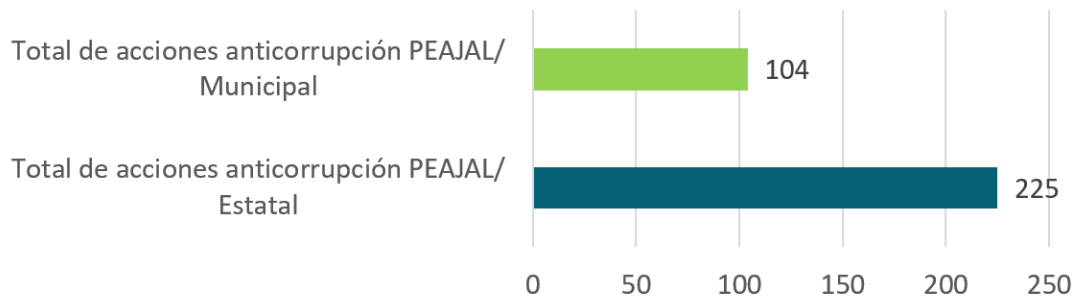


Fuente: Política Estatal Anticorrupción de Jalisco

Del análisis a profundidad hecho de cada una de las acciones se llegó a la conclusión que 104 corresponden al orden municipal, un 46% del total. Entre los aspectos que se tomaron en cuenta para determinar cuáles acciones anticorrupción aplicaban al orden municipal, se encuentran las actividades cotidianas de la gestión pública en lo local.



**Gráfica 2. Comparativo de acciones anticorrupción estatal-municipal**



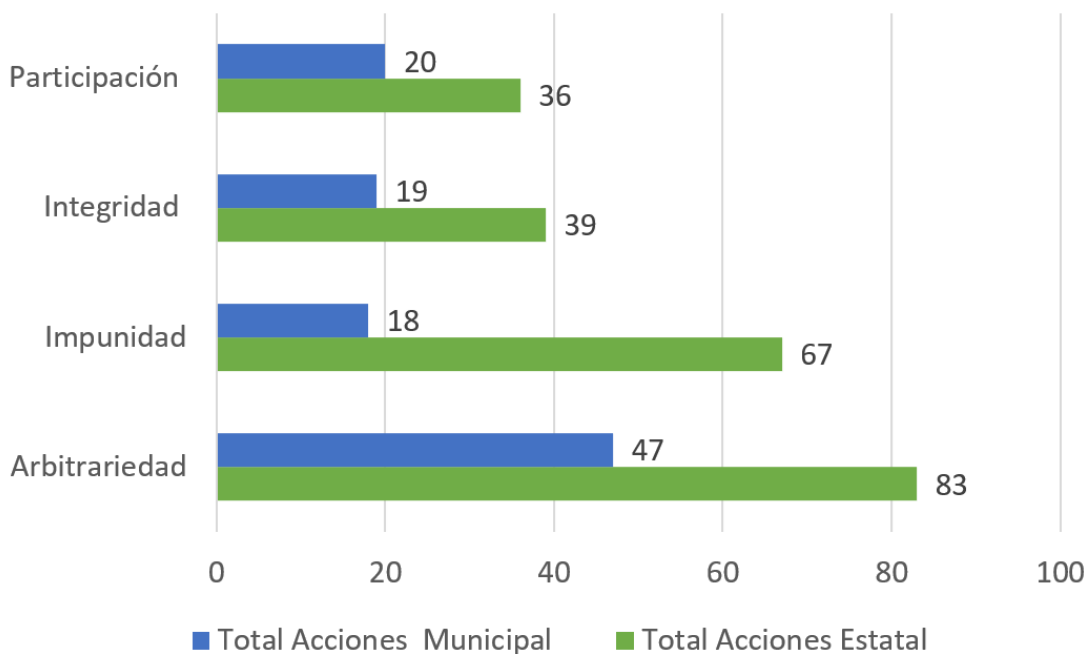
Fuente: Elaboración propia

Una vez considerado lo anterior, es posible observar comparativamente el número de acciones anticorrupción que competen al orden municipal, según el eje estratégico de la PEAJAL. Uno de los cambios más significativos se tiene en el eje de arbitrariedad e impunidad.

En el primer caso, de 83 acciones, solo 43 son aplicables a nivel local; en el segundo de los casos, de las 67 acciones previstas inicialmente, solo 18 aplican a los municipios. Esto derivado de que, en su mayoría, las acciones consideran obligaciones de impartición y procuración de justicia, que competen principalmente a instancias estatales.

En tanto, los ejes de integridad y ética pública, así como el de participación social no presentan una variación tan significativa, pasando de 39 a 19 en el primer caso y de 36 a 20 en el segundo caso.

**Gráfica 3. Comparativo de acciones anticorrupción estatal-municipal Por eje estratégico de la PEAJAL**



Fuente: Elaboración propia

Las primeras tres gráficas que se presentan consideran el total de acciones anticorrupción en su conjunto; es decir, incluyen las acciones como pendientes de clasificación, que en total son 13. A partir de este punto, el análisis hecho ya no tomará en cuenta dichas acciones.

A continuación se presenta un cuadro resumen:

**Cuadro 18. Acciones anticorrupción pendientes de clasificación**

Eje PEAJAL	ID acción	Acción anticorrupción	Temporalidad
Participación	238	Garantizar la comparabilidad de información e indicadores entre entidades federativas y municipios	Mediano Plazo
	83 83a	Desarrollar mecanismos para la protección de los derechos humanos en el acceso; trámite y entrega de bienes y servicios públicos, así como en el acceso a la justicia	Corto plazo
	135	Contar con un énfasis en trámites y servicios de alto impacto a la población	Mediano plazo
	136	Priorizar aquellos trámites y servicios universales	Mediano plazo
Arbitrariedad	243	Vincular los criterios de información pública con un modelo integral de gestión documental, con criterios técnicos para la gestión de archivos gubernamentales, aplicable en todos los entes públicos del país	Mediano plazo
	259	Definir protocolos de actuación nacionales vinculados a la reducción de riesgos en los puntos de contacto más susceptibles a hechos de corrupción (seguridad pública, programas sociales, servicios de salud, trámites y servicios, entre otros)	Corto plazo
	260	Optimizar y desarrollar mecanismos que simplifiquen y transparenten los trámites de fe pública, acorde con los lineamientos del SNT y el registro federal de trámites y servicios	Corto plazo
	265	Ser elaborado y coordinado por una instancia autónoma a los ejecutores de los programas sociales	Largo plazo
	268	Promover el desarrollo de medidas para la atención de denuncias y la reparación de daños ante violaciones a los derechos humanos	Corto plazo
Impunidad	95	Desarrollar criterios para priorizar la atención de delitos por hechos de corrupción que incluyan umbrales por monto, por impacto social o por incidir en el desmantelamiento de redes de corrupción	Mediano plazo
	158	Desarrollar un programa de capacitación a los servidores públicos de la Contraloría y de los entes de fiscalización en la integración de expedientes penales	Corto plazo
	218	Permitir la desagregación de los procesos que informen sobre aspectos susceptibles de mejora	Corto plazo
	234	Atender las actividades de personas expuestas políticamente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal para la prevención e identificación de recursos de procedencia ilícita, así como la información que determine la SHCP	Corto plazo

Fuente: Elaboración propia

En términos presupuestales existe una consistencia entre las acciones anticorrupción que no necesitan presupuesto, tanto a nivel estatal como a nivel municipal. Dicho de otra manera, las acciones anticorrupción que no necesitan presupuesto son las mismas para cualquiera de los casos. La diferencia radica, por lo tanto, en el número total de acciones, lo que responde básicamente por el ámbito de aplicación como se mencionó previamente.

**Cuadro 19. Resumen presupuestal de acciones anticorrupción**

Estatal		Total	%*
Acciones que no requieren presupuesto		181	86%
Acciones que sí requieren presupuesto		31	14%
Municipal		Total	%*
Acciones que no requieren presupuesto		87	87%
Acciones que sí requieren presupuesto		17	8%

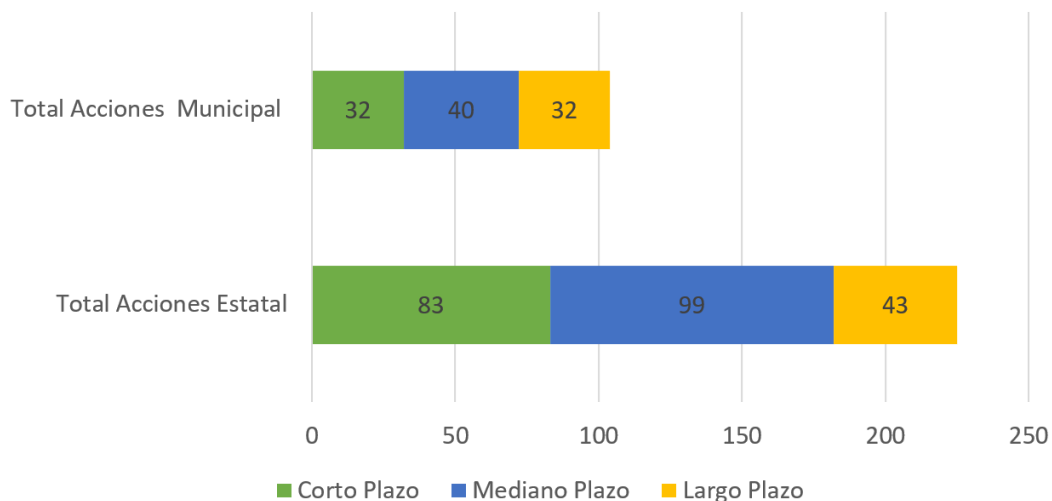
Fuente: Elaboración propia  
\*Cifras redondeadas

Como es posible observar, la mayoría de acciones anticorrupción no requieren un esfuerzo presupuestal adicional a lo programado anualmente para ser implementadas. Esto representa un área de oportunidad que puede ser aprovechada si se logran concretar compromisos a nivel estructural (líderes de implementación) y se logra generar al interior de los entes públicos incentivos para la adopción de nuevas rutinas organizacionales.

En los casos que sí es necesario presupuestar recursos adicionales a nivel estatal, existe la posibilidad de hacerlo a través del Anexo Transversal de Corrupción e Impunidad, instrumento que es gestionado por la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado de Jalisco.

En términos de temporalidad, tanto a nivel estatal como municipal, la mayoría de acciones se consideran a mediano plazo, con 112 y 57 respectivamente. Esto quiere decir que las expectativas para ser implementadas se consideran hasta seis años. En un periodo de hasta tres años -es decir, a corto plazo-, se encuentra el segundo grupo más robusto de acciones, con un total de 95 a nivel estatal y 37 a nivel municipal. Por último, a largo plazo se ubican el menor número de acciones anticorrupción: 62 a nivel estatal y 29 a nivel municipal. El tener estos datos presentes será útil para calibrar los esfuerzos institucionales con una visión estratégica.

**Gráfica 4. Acciones anticorrupción por temporalidad estatal y municipal**



Fuente: Elaboración propia

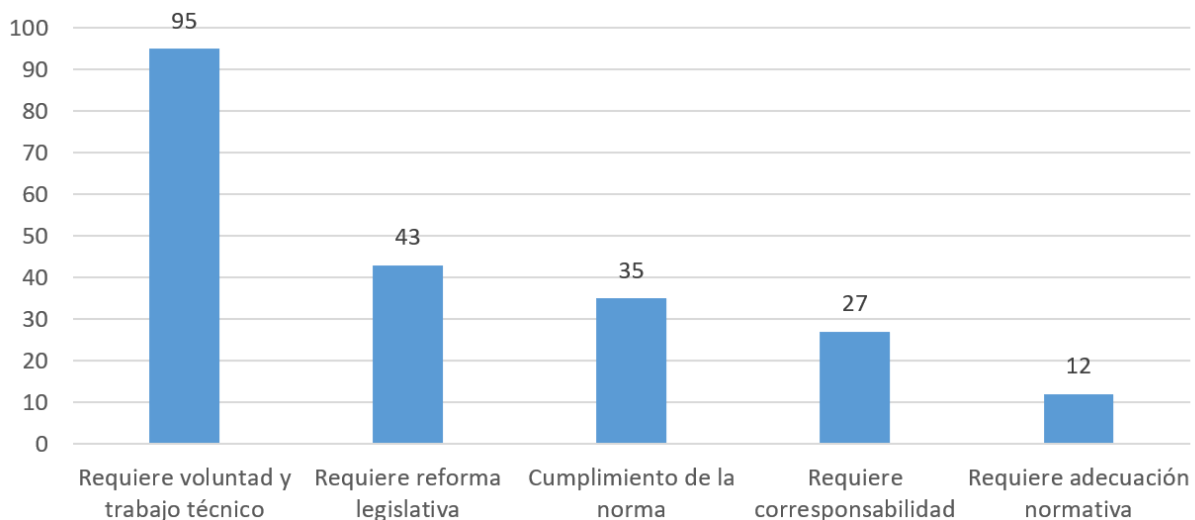
## 7.1. Análisis de acciones anticorrupción de la PEAJAL a nivel estatal

Desde una visión general, por tipo de acción anticorrupción se obtuvo como resultado que una mayoría de ellas (95) requieren de voluntad y trabajo técnico para ser implementadas. Esto es una buena noticia, ya que prácticamente la totalidad de este tipo de acciones no requieren presupuesto. Será entonces necesaria una convergencia de incentivos organizacionales acompañada por el liderazgo institucional de las personas designadas como responsables para ser implementadas.

El segundo tipo de acciones anticorrupción que agrupan un número importante, con 43, son las que requieren una reforma legislativa. En ese sentido se destaca la importancia de promover una estrategia de gobernanza en el régimen de la política anticorrupción para articular intereses en un mismo sentido.

En tercer lugar encontramos las acciones relativas al cumplimiento de la norma, con un total de 35. En tanto, las acciones que requieren corresponsabilidad social y adecuación normativa interna agrupan el menor número de acciones, con 27 y 12 respectivamente.

**Gráfica 5. Acciones anticorrupción estatales por tipo**



Fuente: Elaboración propia

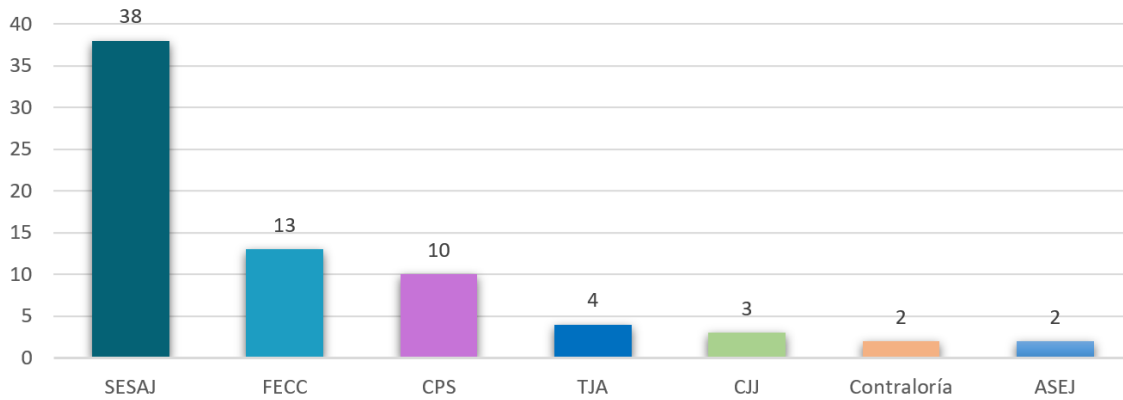
Al hacer un análisis más detallado de las acciones que requieren reforma legislativa, se obtuvo como resultado que un total de 11 de las 43 acciones de este tipo son reformas que deben hacerse a nivel federal; todas ellas pertenecen al eje de Combatir la Impunidad.

El SEAJAL agrupa la mayoría de acciones, con un total de 72. Esto principalmente a las responsabilidades públicas que derivan de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, en donde el rol garante en la materia que desempeña el SEAJAL en su conjunto implica el diseño de políticas, programas, metodologías y demás actividades relacionadas en la materia.

En ese sentido, 38 de las acciones corresponden al ámbito de trabajo de la SESAJ; es decir, deben elaborarse por parte de la SESAJ-CE, deben ser analizados y, en su caso, aprobados por el CC.

Del resto de las acciones, 13 entran dentro del ámbito de competencia de la FECC; 10 corresponden al CPS, al involucrar actividades y procesos principalmente asociados con la vinculación con la sociedad, mientras que el TJA, el CJJ, la Contraloría y la ASEJ suman en su conjunto 11 acciones, todas relacionadas al trabajo propio de la naturaleza de la institución en cuestión.

**Gráfica 6. Acciones anticorrupción por instancia del SEAJAL**



Fuente: Elaboración propia

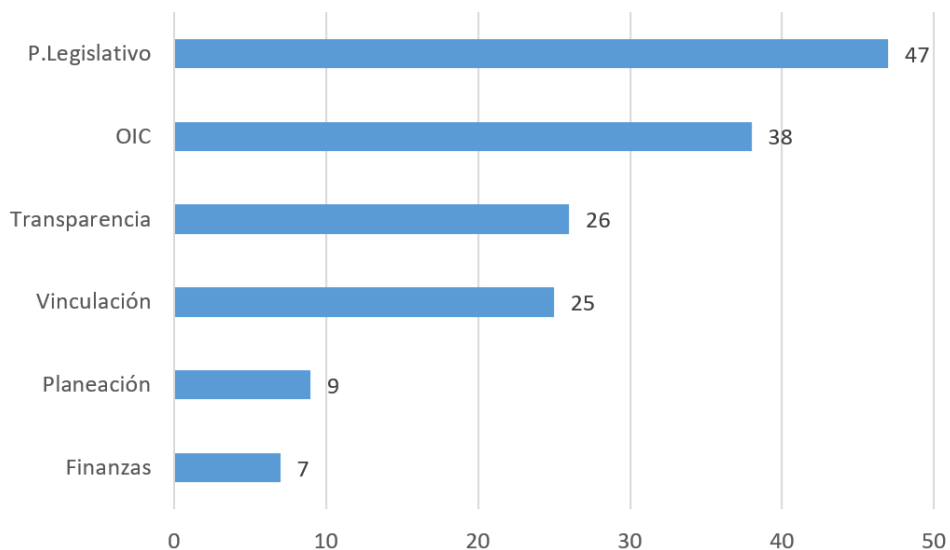
Al considerar el resto de UAE e instancias a nivel estatal, el Poder Legislativo tiene un total de 47 acciones anticorrupción. De aquí la importancia de este actor político en el proceso de implementación de la política, haciendo énfasis en la necesidad promover una estrategia de gobernanza para avanzar con un mejor ritmo.

Al observar a nivel de UAE, el OIC es la unidad con el mayor número de acciones anticorrupción, con 38 seguido por la Unidad de Transparencia con 26. Esto confirma la importancia que dichas áreas administrativas en tareas de control, vigilancia, transparencia y acceso a la información que, en su conjunto, son la base para la rendición de cuentas.

En tanto, el área de vinculación institucional se posiciona en un tercer lugar, con 25 acciones. Este hallazgo resulta relevante, ya que deja de manifiesto la importancia de estrechar lazos de colaboración entre gobierno y sociedad civil.

Las UAE de planeación institucional y finanzas agrupan el menor número de acciones, con 9 y 7 respectivamente.

**Gráfica 7. Acciones anticorrupción por instancia estatal/UAE**

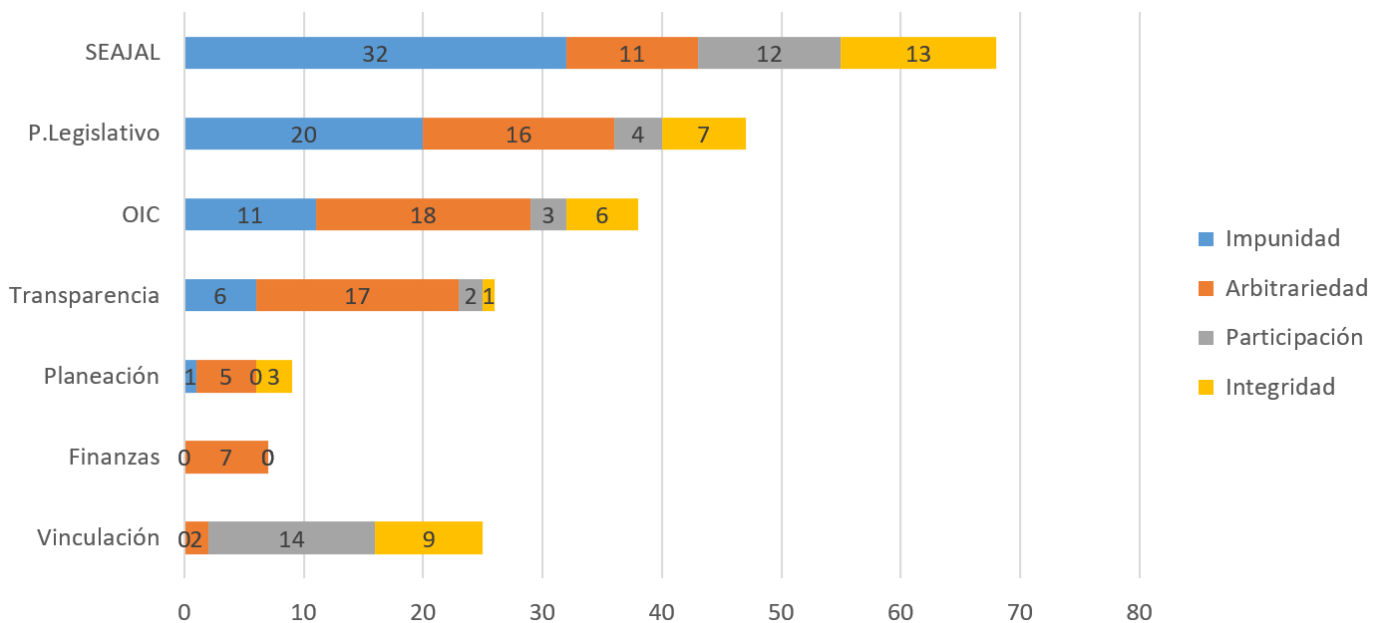


Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta a la distribución de acciones anticorrupción por UAE/instancia y eje estratégico de la PEAJAL, se destaca lo siguiente:

- Entre las acciones identificadas en el SEAJAL se destaca que aquellas que pertenecen a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Poder Judicial y el Tribunal de Justicia Administrativa, están ubicadas en el eje de combatir la impunidad. Como se mencionó previamente, dichas acciones corresponden en lo individual a estas instancias, dada la naturaleza de su mandato institucional.
- De igual manera, el SEAJAL es la instancia que agrupa la mayor cantidad de acciones por eje de la PEAJAL. Lo cual indica que la función sustantiva del SEAJAL es fungir como bisagra institucional que da equilibrio al proceso de implementación, donde los líderes de implementación serán un actor clave, al mismo tiempo que desde la SESAJ se trabaja para habilitar y articular procesos.
- Para el Poder Legislativo se destaca que la mayor cantidad de acciones están en los ejes de disminuir la arbitrariedad y combatir la impunidad. Esto resulta interesante, ya que reafirma la importancia de fortalecer a través de la mejora regulatoria aspectos relacionados con la procuración e impartición de justicia.
- En cuanto a las UAE, el eje de arbitrariedad agrupa la mayor cantidad de acciones, principalmente en el OIC y en la Unidad de Transparencia, lo que reafirma que la función de estas áreas administrativas es primordial para el control de la corrupción y la rendición de cuentas. En estos caso, tanto la Contraloría del Estado como el ITEI, como parte del CC y en su rol líder de implementación, serán clave para generar incentivos y estabilidad durante el proceso de implementación de la PEAJAL.

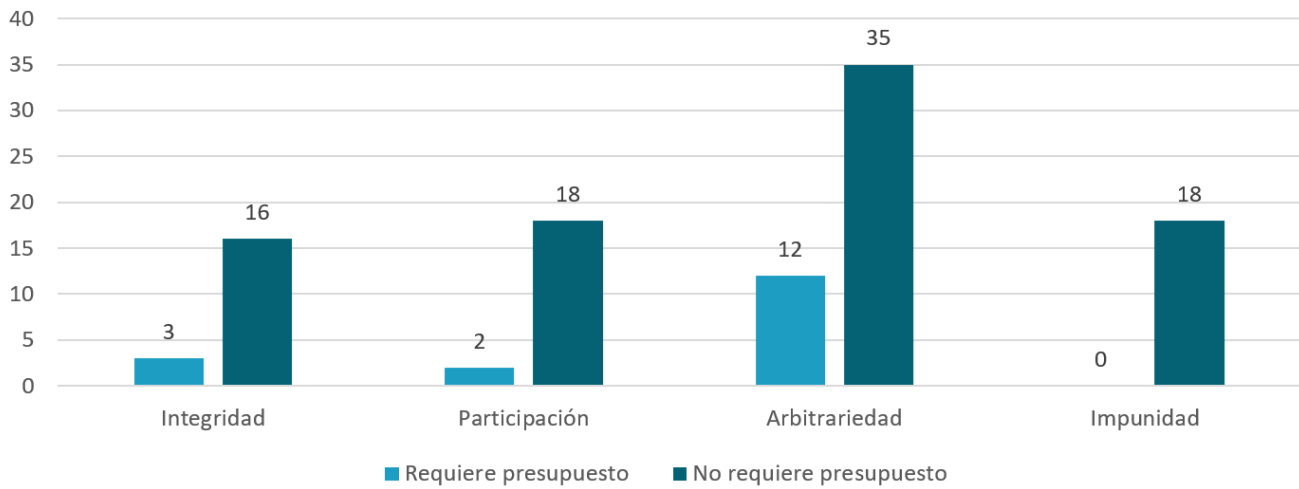
**Gráfica 8. Acciones anticorrupción por Eje de la PEAJAL y UAE/Instancia estatal**



Fuente: Elaboración propia

Con relación a las acciones anticorrupción que necesitan o no presupuesto por eje estratégico de la PEAJAL, se obtuvo que la arbitrariedad concentra el mayor número de acciones que necesitan presupuesto, con un total de 12, seguido de integridad, con cinco y participación, con dos.

**Gráfica 9. Acciones anticorrupción por Eje de la PEAJAL/Presupuesto**



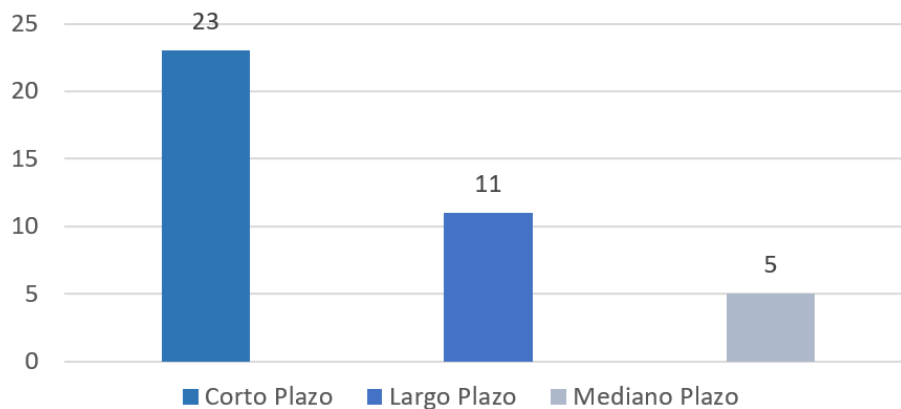
Fuente: Elaboración propia

A continuación se presenta el análisis desagregado de las acciones anticorrupción por eje estratégico de la PEAJAL, con el objetivo de tener una visión más detallada sobre la situación específica que se presenta en cada eje y empezar a vislumbrar potenciales áreas de oportunidad y retos a enfrentar durante el proceso de implementación.

### 7.1.1. Eje estratégico de la PEAJAL: Promover la integridad y la ética pública

El eje de Promover la integridad y la ética pública considera un total de 39 acciones anticorrupción. En términos de su temporalidad para ser implementadas, 23 son a corto plazo, 11 a mediano plazo y cinco son al largo plazo.

**Gráfica 10. Temporalidad de acciones anticorrupción: Eje de integridad**

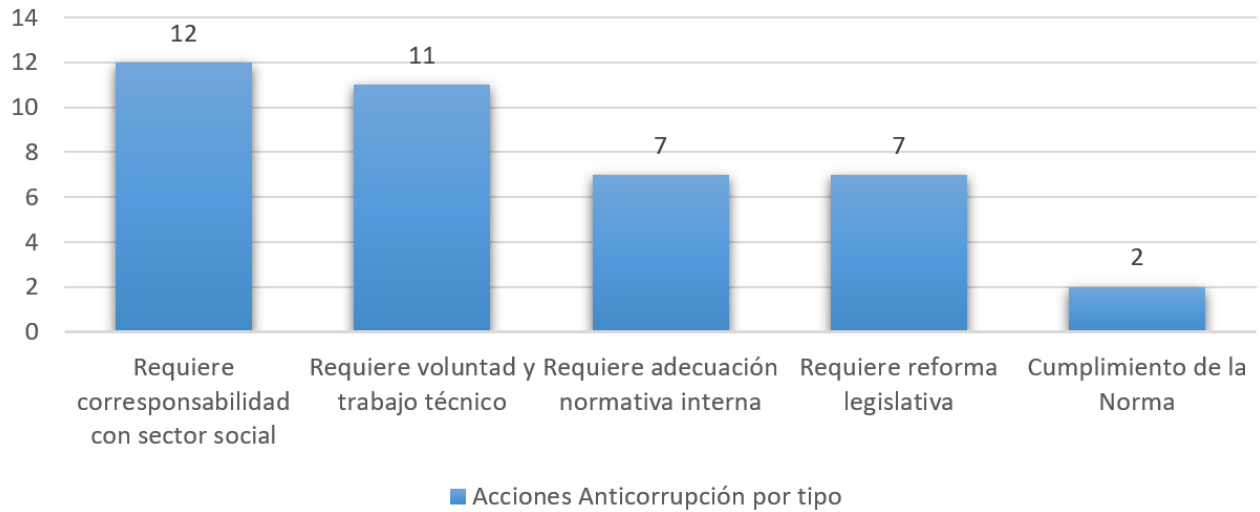


Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la distribución por tipo de acción anticorrupción, en la mayoría existen condiciones para ser implementadas. Al hacer un ejercicio donde se agrupan las categorías “requiere voluntad y trabajo técnico”, “requiere corresponsabilidad” y “cumplimiento de norma”, 23 de las 39 acciones son viables para ser implementadas una vez se elaboren los PMI.



**Gráfica 11. Acciones anticorrupción por tipo: Eje de integridad**

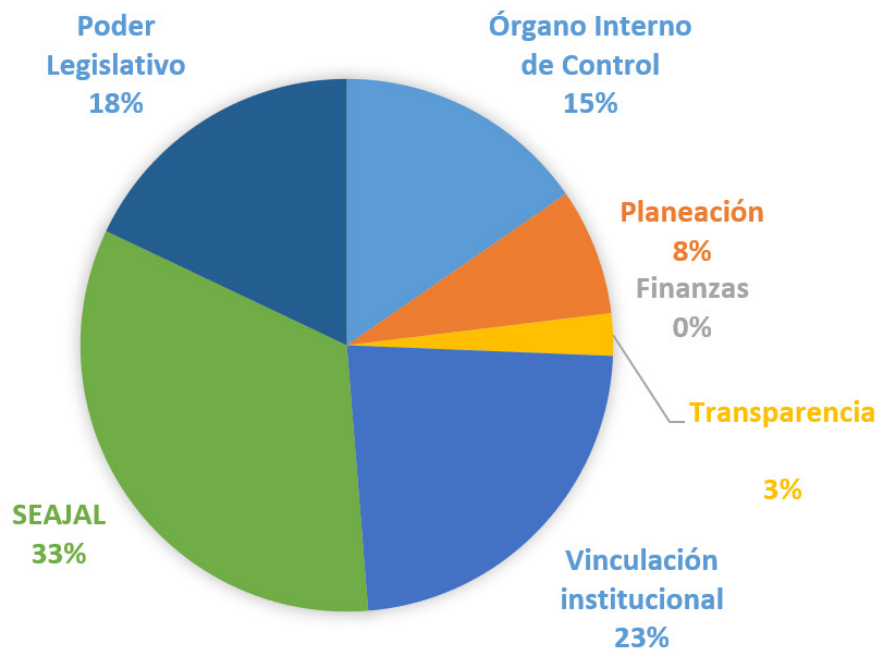


Fuente: Elaboración propia

Entre los resultados obtenidos desde una perspectiva de focalización organizacional, se destaca que en el SEAJAL recae la mayoría de acciones, con un total de 13. En segundo lugar, con un total de siete acciones, se encuentra el Poder Legislativo, el área de vinculación institucional concentra un total de nueve.

En tanto, el área de planeación institucional y gestión de recursos de las entidades públicas tienen un total de tres acciones, mientras que las unidades que tienen una menor carga de acciones son el OIC, con seis de acciones, y la Unidad de Transparencia, con una.

**Gráfica 12. Acciones anticorrupción por tipo UAE/instancia: Eje de integridad**

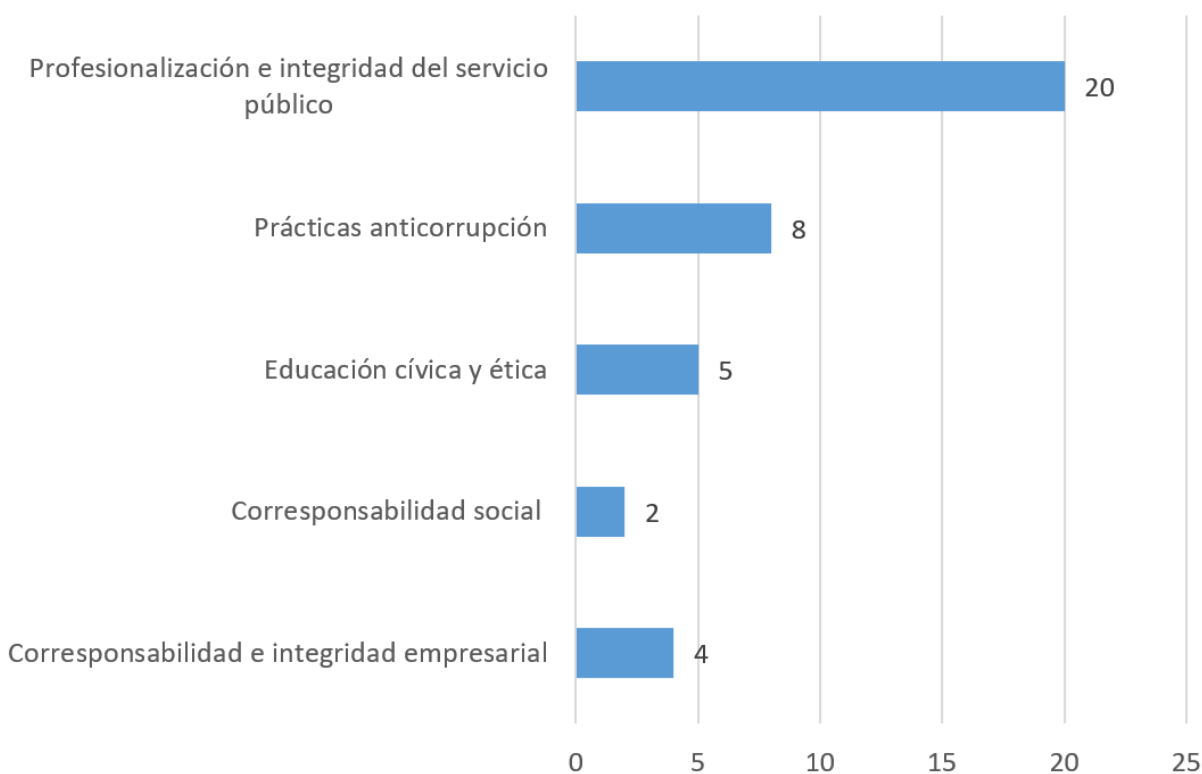


Fuente: Elaboración propia

A nivel temático se obtuvo como resultado que la mayoría de acciones están relacionadas con temas referentes a la profesionalización e integridad del servicio público, con 20 de las 39 acciones del eje.

En menor cantidad, los temas asociados con prácticas anticorrupción, así como educación cívica y ética, cuentan con ocho y cinco acciones respectivamente.

**Gráfica 13. Acciones anticorrupción por temática**



Fuente: Elaboración propia

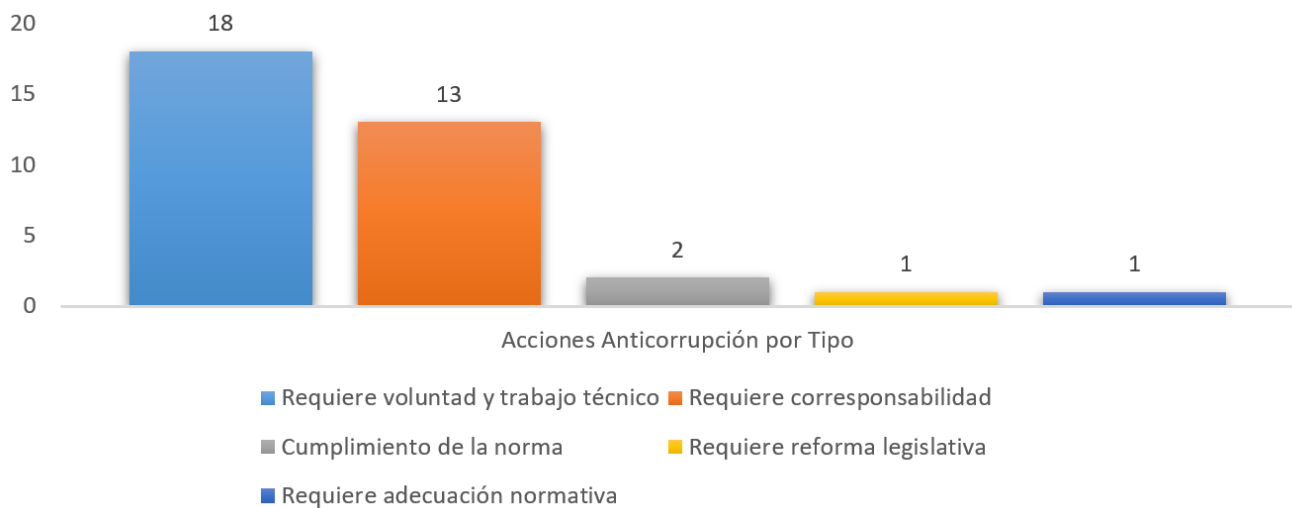
De lo anterior, como balance general del eje se destaca que en gran medida se necesita enfocar en el corto plazo la mayor parte de la atención institucional. El rol del SEAJAL es sin duda clave para sentar bases sólidas que ayuden a detonar procesos y consolidar prácticas.

De igual manera, la colaboración con la sociedad civil, y en particular con el sector privado, tienen también un peso importante durante el proceso de implementación, toda vez que la vinculación y lazos de corresponsabilidad que se logren concretar para fomentar prácticas de integridad empresarial serán indispensables para avanzar en el camino y tiempo correcto.

### 7.1.2. Eje estratégico de la PEAJAL: Impulsar la participación pública

Este eje tiene una singularidad en comparación a los otros tres: es el único que todas las acciones anticorrupción están consideradas a mediano plazo. Por la naturaleza del eje, la mayoría de las acciones involucran procesos colaboración con actores sociales, lo que implica un trabajo constante de colaboración.

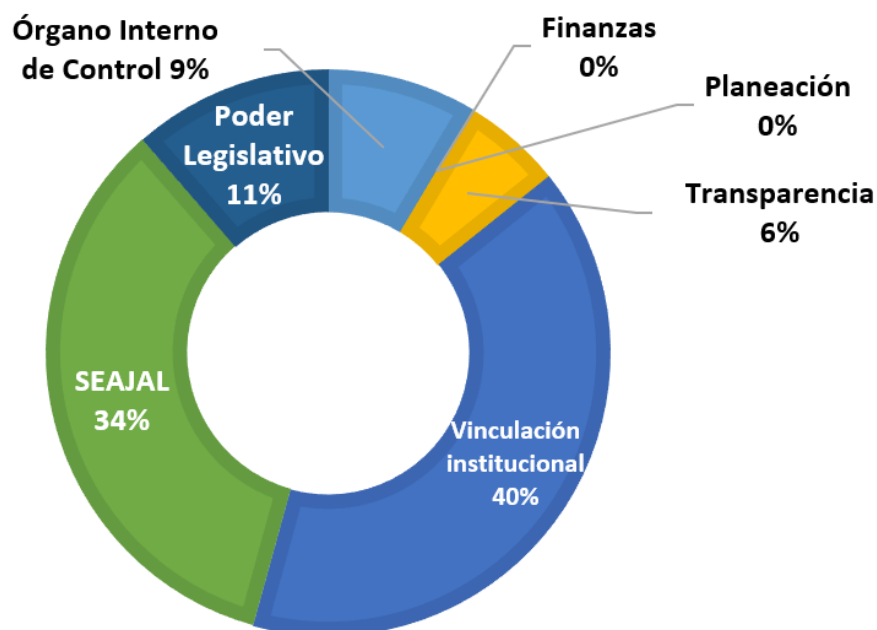
En ese sentido, se destaca que, de las 36 acciones anticorrupción, 18 requieren voluntad y trabajo técnico con la sociedad civil en su conjunto, y un total de 13 requieren de corresponsabilidad.

**Gráfica 14. Acciones anticorrupción por tipo: Eje de participación pública**

Fuente: Elaboración propia

En términos de las instancias o UAE identificadas como responsables de implementar las acciones, es posible observar una correspondencia lógica, ya que la mayoría recaen el área de vinculación institucional, con 14, que representan el 40% del total.

En el SEAJAL (particularmente en el CPS) se tiene un total de 12, que representan el 34% del total. Con una cantidad considerablemente menor se encuentran el Poder Legislativo, con cuatro acciones (11%); los OIC, con tres, y la Unidad de Transparencia, con dos acciones, que en su conjunto representan el 15% del total.

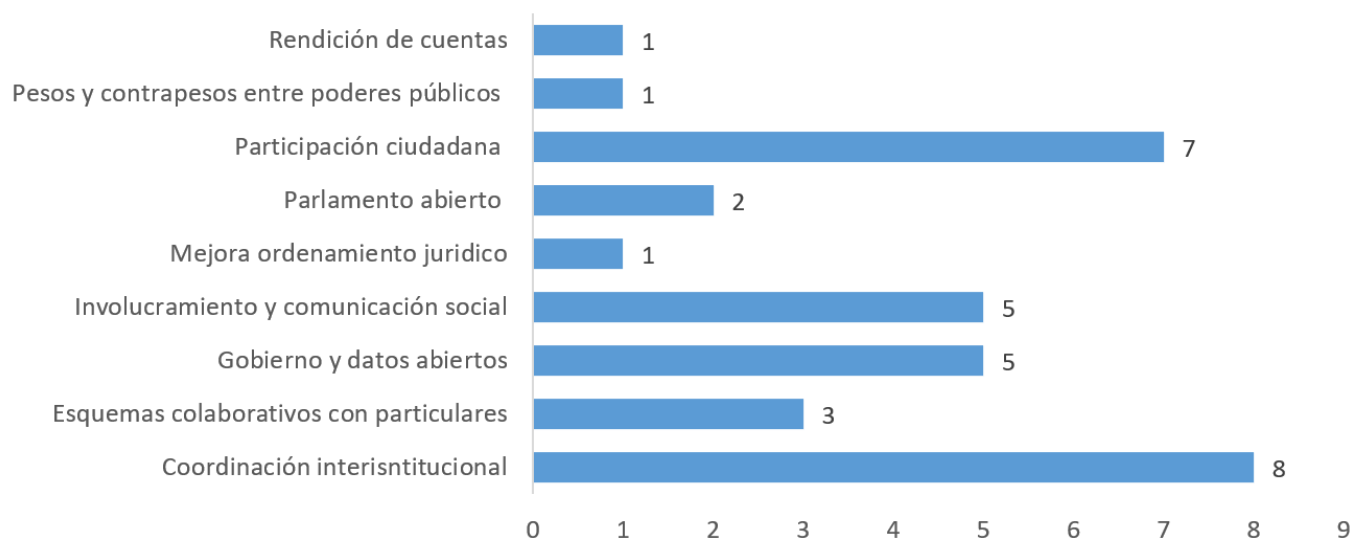
**Gráfica 15. Acciones anticorrupción por tipo UAE/instancia: Eje de participación pública**

Fuente: Elaboración propia

Con relación a las temáticas identificadas de las acciones, se destaca que aquellas acciones asociadas con aspectos de coordinación interinstitucional son las que tienen mayor número, con un total de ocho.

En segundo lugar, la temática de participación ciudadana en su sentido amplio cuenta con un total de siete. En tercer lugar se tiene un empate con cinco acciones en temáticas de Gobierno y Datos Abiertos, así como en involucramiento y comunicación social.

**Gráfica 16. Acciones anticorrupción por temática**



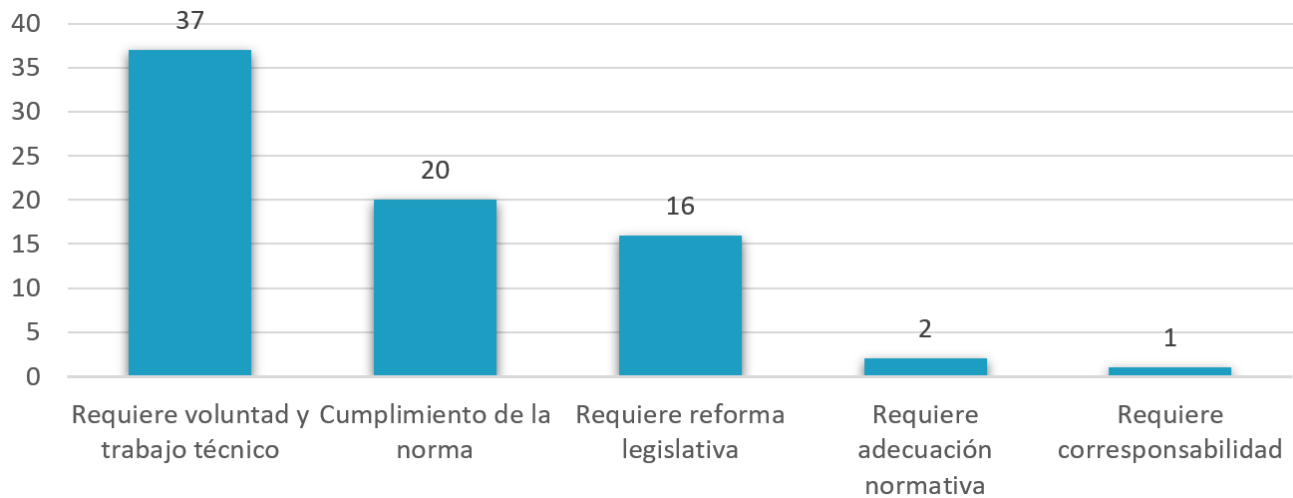
Fuente: Elaboración propia

Al considerar que todas las acciones anticorrupción están previstas para ser implementadas en una temporalidad de mediano plazo, el gran reto se encuentra la capacidad que tenga el CPS para ejecutar de manera consistente las acciones que estrechen lazos con la sociedad en general. En tanto, el área de vinculación de los entes públicos deberá tener la capacidad de establecer lazos de colaboración con la sociedad civil que trascienda administraciones y proyectos específicos.

### 7.1.3. Eje estratégico de la PEAJAL: Disminuir la arbitrariedad en la gestión pública

El eje de arbitrariedad incluye un total de 83 acciones anticorrupción; de estas, 19 son a corto plazo, 44 a mediano plazo y 20 de largo plazo. Con respecto a la categoría que pertenecen por tipo de acción anticorrupción, se obtuvo como resultado que la mayoría requiere de voluntad y trabajo técnico, con un total de 37.

En segundo lugar, 20 necesitan que se cumpla con alguna norma actualmente vigente, y 16 requieren de una reforma legislativa. El resto de las acciones se distribuyen de la siguiente manera: dos requieren adecuación normativa interna y una necesita corresponsabilidad social.

**Gráfica 17. Acciones anticorrupción por tipo: Eje de disminuir la arbitrariedad**

Fuente: Elaboración propia

Con respecto a la instancia o UAE en las que recae la responsabilidad de implementar las acciones, el Poder Legislativo es la instancia con mayor número de acciones, con un total de 23. En tanto, la UAE con mayor cantidad de acciones es la Unidad de Transparencia, con un total de 21, seguido por el OIC, con 16.

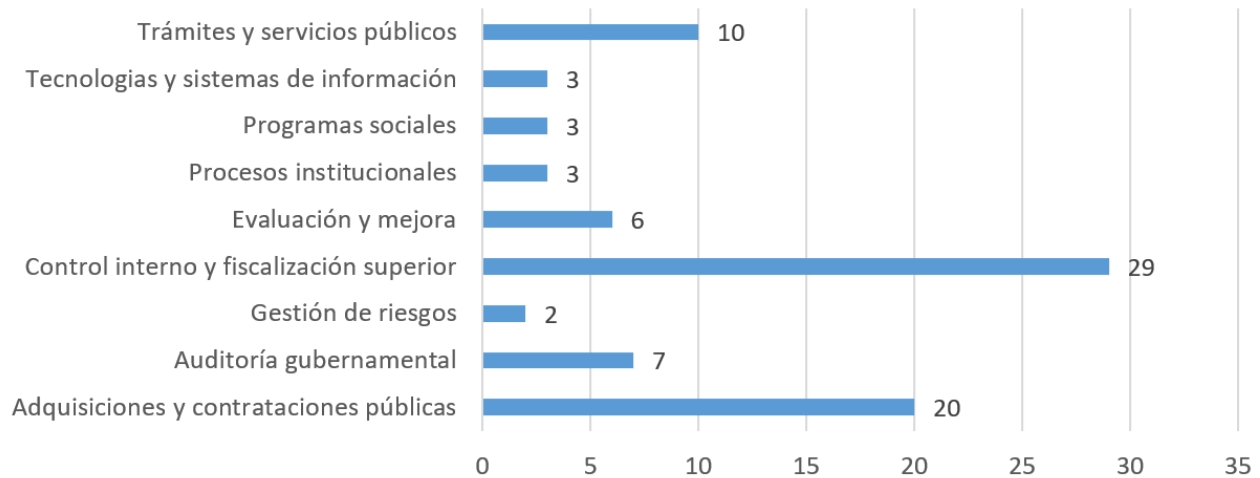
**Cuadro 20. Acciones anticorrupción por tipo UAE/instancia: Eje de disminuir la arbitrariedad**

UAE/instancia	Total de acciones
OIC	18
Planeación	5
Finanzas	7
Transparencia	17
Vinculación	2
SEAJAL	11
Poder Legislativo	16

Fuente: Elaboración propia

Con relación a las temáticas, son dos las agrupan la mayor cantidad de acciones: control interno y fiscalización superior, con 29, y adquisiciones y contrataciones públicas con 20. En tercer lugar, con 10 acciones, se encuentran aquellos temas asociados a trámites y servicios públicos. La cuarta temática con mayor número de acciones es auditoría gubernamental, con siete.

**Gráfica 18. Acciones anticorrupción por temática**



Fuente: Elaboración propia

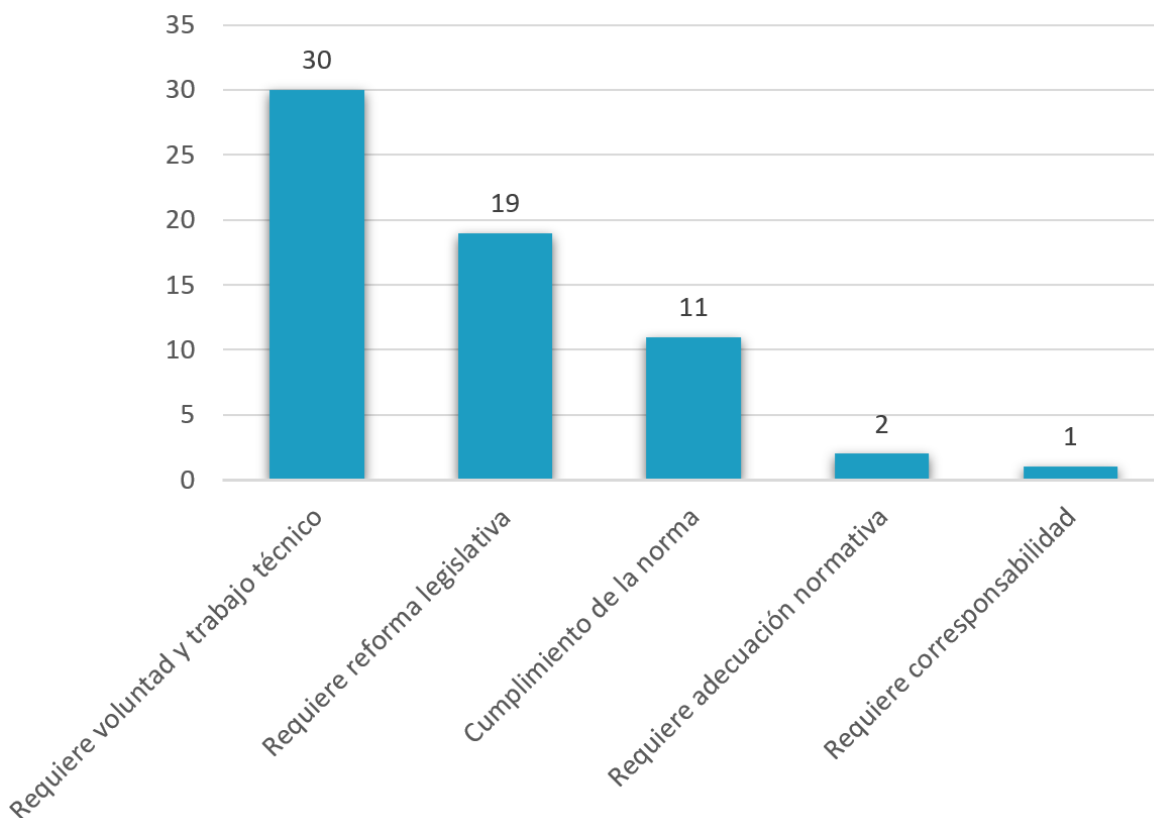
Uno de los hallazgos a resaltar de este apartado es la lectura sobre cómo se puede disminuir la arbitrariedad en la gestión pública, principalmente al activar y al consolidar mecanismos de vigilancia y transparencia.

En efecto, por eso es posible observar que la mayoría de las acciones están concentradas en las UAE del OIC y de las Unidades de Transparencia de los entes públicos. También se destaca que en el Poder Legislativo recae una cantidad importantes de acciones, por lo que será importante que como parte de la agenda de trabajo de la nueva Legislatura se retomem varias temáticas de la Reforma 2.0 y se incorporen, en medida de lo posible, aquellas acciones que puedan ser consideradas en los procesos legislativos principalmente en el corto y mediano plazo.

#### **7.1.4. Eje estratégico de la PEAJAL: Combatir la Impunidad**

La distribución de acciones del eje de impunidad por su temporalidad es la siguiente: de las 67 acciones, 41 son a corto plazo, 14 son a mediano plazo y 12 a largo plazo. En lo que respecta al tipo de acción anticorrupción, 41 de 67 acciones tienen condiciones para empezar a ser implementadas, considerando aquellas acciones que requieren trabajo y voluntad, cumplimiento de la norma y corresponsabilidad. De manera similar al Eje de arbitrariedad, se tiene un número significativo de acciones que requieren reforma legislativa.

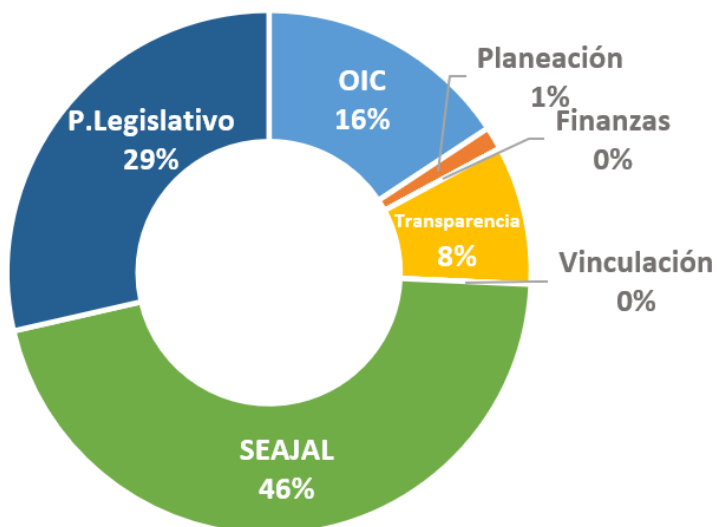
**Gráfica 19. Acciones anticorrupción por tipo: Combatir la impunidad**



Fuente: Elaboración propia

Al observar los resultados a nivel de instancia/UAE los resultados son consistentes, ya que el SEAJAL en su conjunto agrupa el 46% de las acciones, seguido del Poder Legislativo, con un total de 29%. Por la naturaleza del eje, el OIC juega también un papel muy importante a nivel de entes públicos, ya que es la UAE con mayor número de acciones, con 16% del total.

**Gráfica 20. Acciones anticorrupción por UAE/Instancia: Combatir la impunidad**

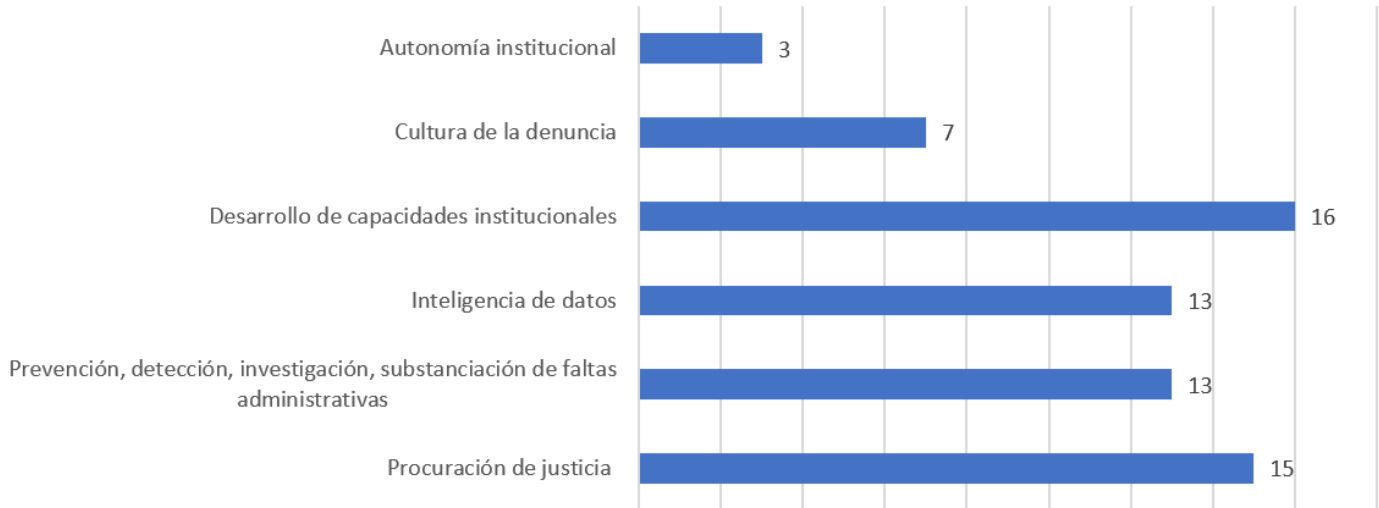


Fuente: Elaboración propia



Con relación a las temáticas, la distribución de acciones se encuentra concentrada principalmente en cuatro temáticas: desarrollo de capacidades institucionales, con 16; procuración e impartición de justicia, con 15, y con 13 acciones las temáticas de inteligencia de datos, así como prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas.

**Gráfica 21. Acciones anticorrupción por temática**



Fuente: Elaboración propia

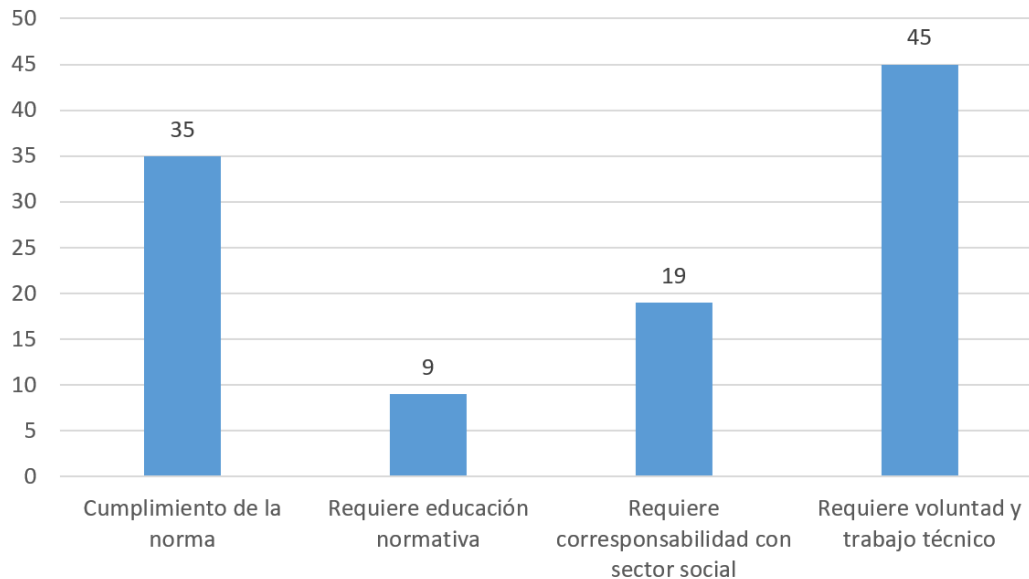
La impunidad es uno de los temas que más preocupan a la sociedad en Jalisco, de acuerdo con los resultados de la e-Consulta Ciudadana realizada en 2020 como parte de los trabajos preparativos para la elaboración de la PEAJAL.

Por tal motivo, en consistencia con la percepción ciudadana, la mayoría de acciones del eje están consideradas a corto plazo. Ello nos habla de la importancia de generar una estrategia de consensos con el Poder Legislativo.

## 7.2. Análisis de acciones anticorrupción de la PEAJAL a nivel municipal

En términos generales, el mayor número de acciones a nivel municipal están distribuidas principalmente en dos categorías: 45 en requiere voluntad y trabajo técnico y 35 cumplimiento de la norma. En un menor número 19 corresponden a acciones que requieren corresponsabilidad y nueve necesitan una adecuación normativa interna.

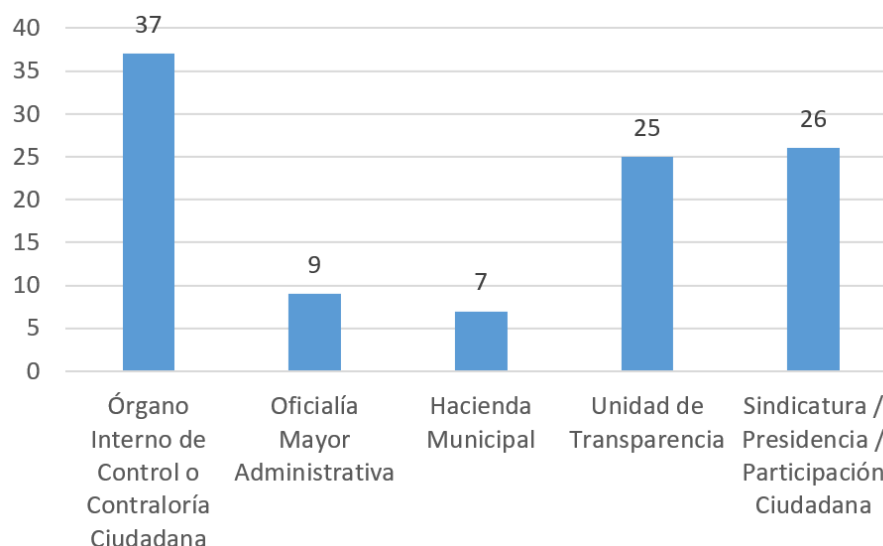
**Gráfica 22. Acciones anticorrupción por tipo**



Fuente: Elaboración propia

Una de las diferencias más marcadas que existe entre el nivel estatal y municipal tiene que ver con la distribución de acciones por Unidades Administrativas. En efecto, a nivel municipal la atención se centra la estructura de la Administración Pública Central, razón por la cual el número de acciones es menor. Esto fundamentalmente por no considerar instancias como el SEAJAL o alguno de los Poderes del Estado.

**Gráfica 23. Acciones anticorrupción por UAM**



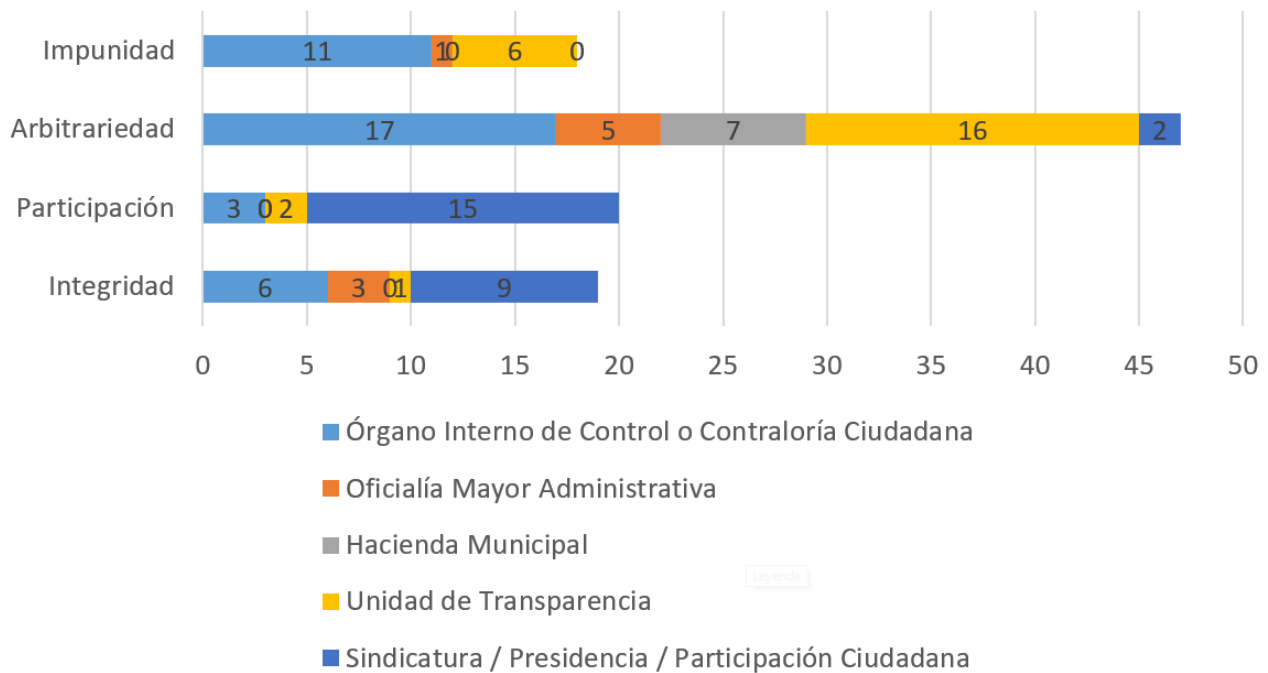
Fuente: Elaboración propia

Después del análisis hecho, se obtuvo como resultado que el OIC o Contraloría Ciudadana de los municipios agrupa el mayor número de acciones, seguida por la Sindicatura, Presidencia y Participación Ciudadana, con 26; en tercer lugar se observa la Unidad de Transparencia.

Esto reafirma nuevamente la relevancia institucional que tienen los procesos de control, vigilancia y acceso a la información pública para el control de la corrupción. En tanto, la Oficialía Mayor Administrativa y la Hacienda Municipal son las que menor número tienen, con nueve y siete respectivamente.

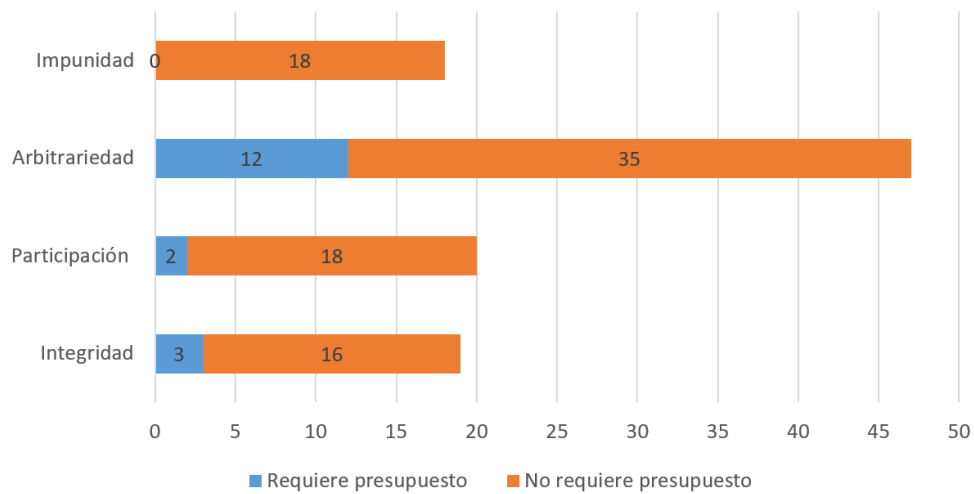
Al observar los resultados de la distribución de acciones por eje de la PEAJAL y según la UAM, sobresale que el mayor número de acciones están relacionadas con el Eje de arbitrariedad. Esto confirma que un aspecto importante a ser atendido es el margen de discrecionalidad que puede existir en prácticas y toma de decisiones que se dan en la Administración Pública Municipal. De ahí que el OIC y la Unidad de Transparencia tengan un rol clave para detonar procesos de rendición de cuentas efectivos.

**Gráfica 24. Acciones anticorrupción por eje de la PEAJAL según UAM**



Fuente: Elaboración propia

Del total de acciones corrupción a nivel municipal, el 8% requieren de presupuesto para poder ser implementadas. El mayor número de acciones que necesitan presupuesto se encuentran en el eje de arbitrariedad, con un total de 12 de las 35 acciones de este tipo. Visto desde la otra perspectiva, el 87% de acciones no requieren presupuesto para ser implementadas.

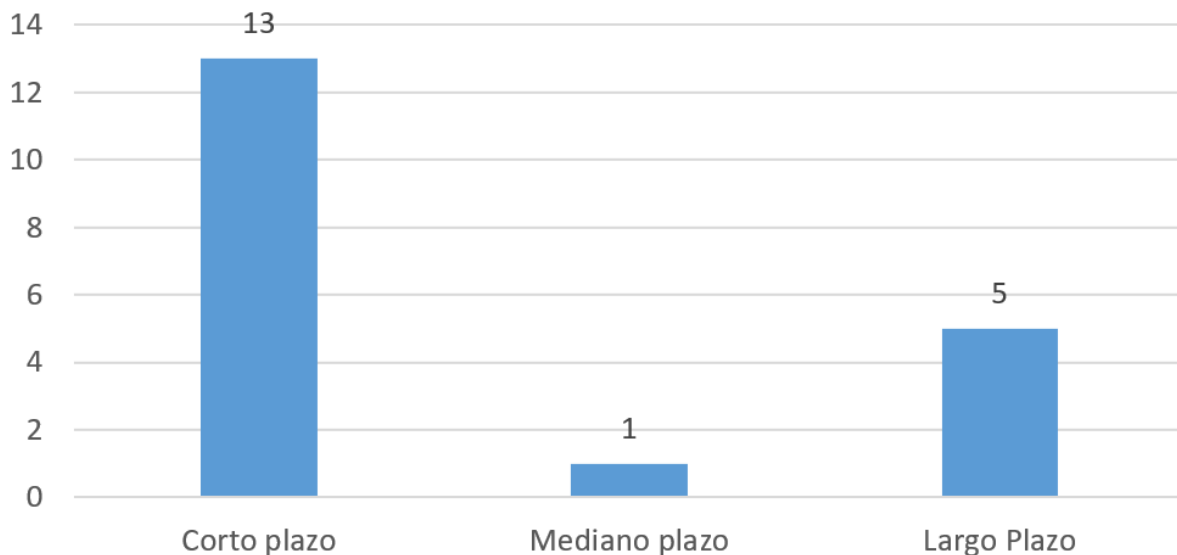
**Gráfica 25. Acciones anticorrupción municipales por presupuesto según eje**

Fuente: Elaboración propia

A continuación se presenta el análisis desagregado a nivel municipal de las acciones anticorrupción por eje estratégico de la PEAJAL. Es importante señalar que el análisis de las acciones en este nivel de gobierno considera a la Administración Pública Central del municipio. En los casos que exista un Sistema Municipal Anticorrupción, el análisis hecho será útil para que el Comité Coordinador juegue un rol de líder en el seguimiento en la implementación.

### 7.2.1. Eje estratégico de la PEAJAL: Promover la integridad y la ética pública

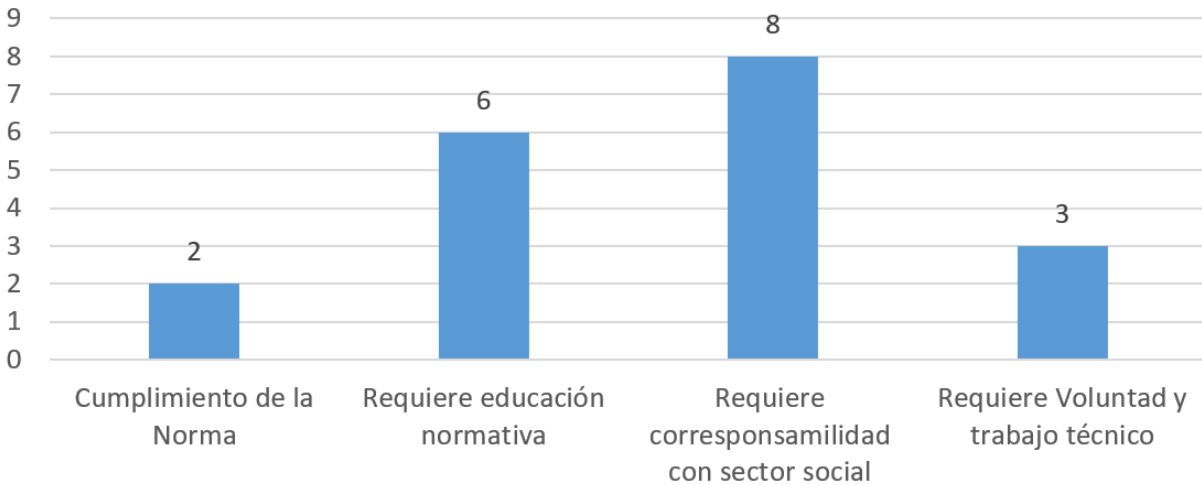
En total son 30 las acciones que buscan incidir en los comportamientos de los individuos para promover la integridad y ética pública, tanto en el Gobierno municipal como en la sociedad en su conjunto. A corto plazo se encuentran la mayor cantidad de acciones, con 13, seguido de una a mediano plazo y cinco de largo plazo.

**Gráfica 26. Acciones anticorrupción del Eje de integridad por temporalidad a nivel municipal**

Fuente: Elaboración propia

Al observar las acciones según su tipo, tenemos que la distribución es más o menos homogénea: ocho requieren corresponsabilidad con el sector social, seis requieren adecuación normativa, mientras que con un menor número de acciones, voluntad y trabajo técnico y cumplimiento de norma, agrupan un total de cinco entre ambas categorías.

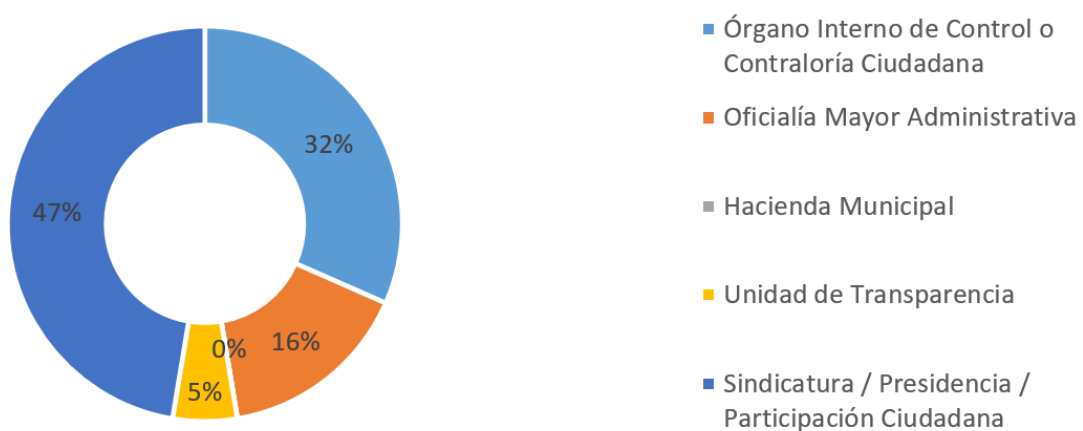
**Gráfica 27. Acciones anticorrupción por tipo: Eje de integridad**



Fuente: Elaboración propia

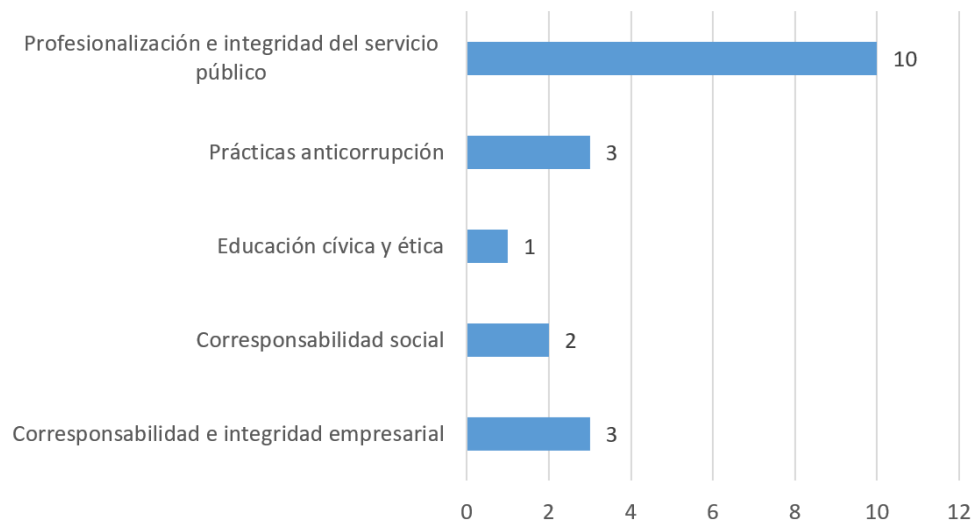
A nivel de UAM, el 79% de las acciones se encuentran distribuidas entre el OIC y el conjunto integrado por la Presidencia, Sindicatura y Participación Ciudadana. En términos absolutos representan un total de 15 acciones anticorrupción. El resto de acciones con una cantidad notablemente menor está la Oficialía Mayor Administrativa, con un 16%, y la Unidad de Transparencia, con 5%.

**Gráfica 28. Acciones anticorrupción por UAM: Eje de integridad**



Fuente: Elaboración propia

Con relación a las temáticas de las acciones, se destaca que un número importante de estas tienen que ver con la profesionalización e integridad del servicio público, con un total de 10 de las 19 acciones. En segundo lugar se encuentran aquellas acciones referentes a prácticas anticorrupción, con tres, al igual que aquellas clasificadas como de corresponsabilidad e integridad empresarial.

**Gráfica 29. Acciones anticorrupción por temática**

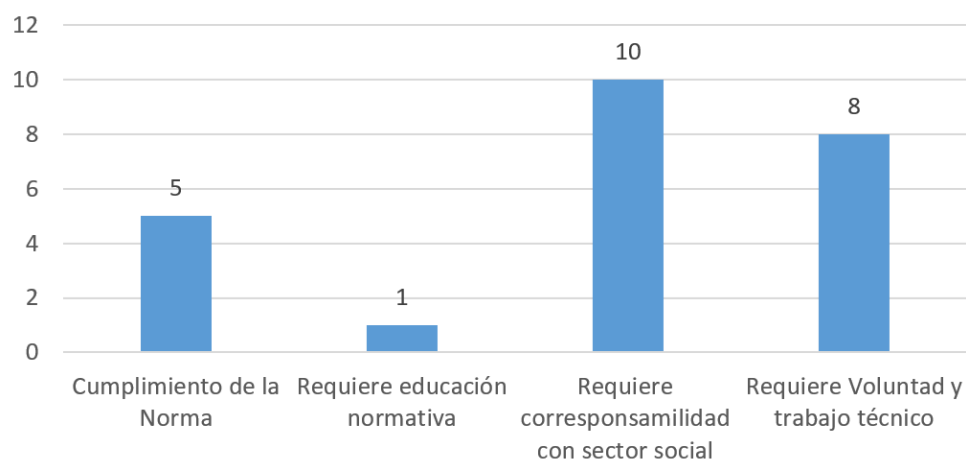
Fuente: Elaboración propia

De manera similar a los resultados a nivel estatal, aspectos relativos a la corresponsabilidad y la participación ciudadana son esenciales para la implementación de las acciones del Eje de integridad. Esto toda vez que desde el sector privado a través de temáticas relacionadas con integridad empresarial y desde la sociedad civil, con actividades tanto de difusión como de pedagogía, son engranes que deben complementar las acciones gubernamentales.

### 7.2.2. Eje estratégico de la PEAJAL: Impulsar la participación pública

De manera consistente con el nivel estatal, todas las acciones del Eje de participación están consideradas a ser implementadas en el mediano plazo, con un total de 20. Asimismo, se mantiene la consistencia en cuanto a la distribución por tipo de acción, siendo aquellas acciones que requieren corresponsabilidad las tienen un mayor número, con un total de 10.

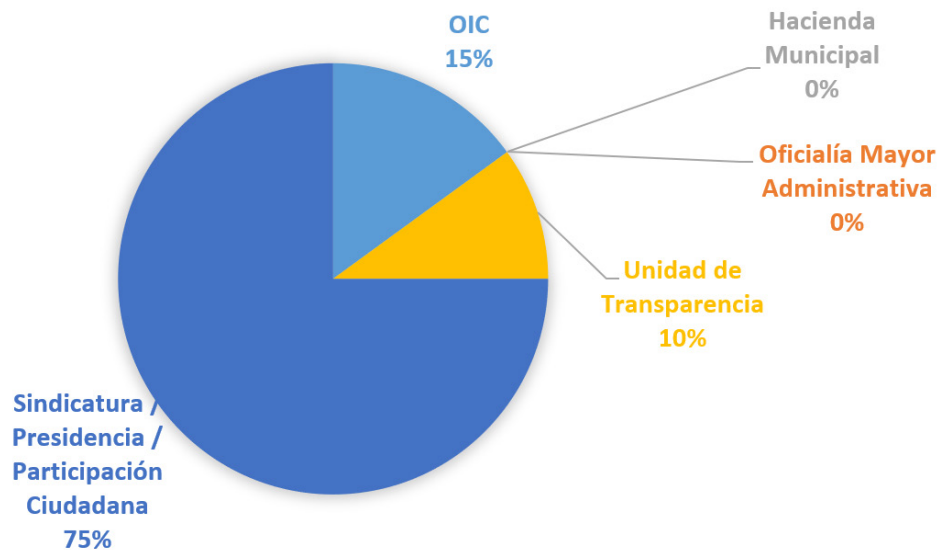
También destaca que si se agrupan las acciones que requieren voluntad y trabajo técnico con aquellas de cumplimiento de norma, se obtiene un total de 13. Es importante señalar que algunas de las acciones fueron clasificadas dentro de dos categorías, por tal motivo la suma total da 24 en lugar de 20.

**Gráfica 30. Acciones anticorrupción por tipo: Eje de impulsar la participación pública**

Fuente: Elaboración propia

A observar su distribución por UAM, la mayoría de acciones, con el 75%, están en el conjunto de Presidencia, Sindicatura y Participación Ciudadana, haciendo principal énfasis en esta última. El resto de las acciones están en el OIC, con 15% en total, y la Unidad de Transparencia, con 10%. Las acciones ubicadas en dichas UAM tienen características y atributos similares al compartir aspectos de relacionados con una mayor apertura gubernamental.

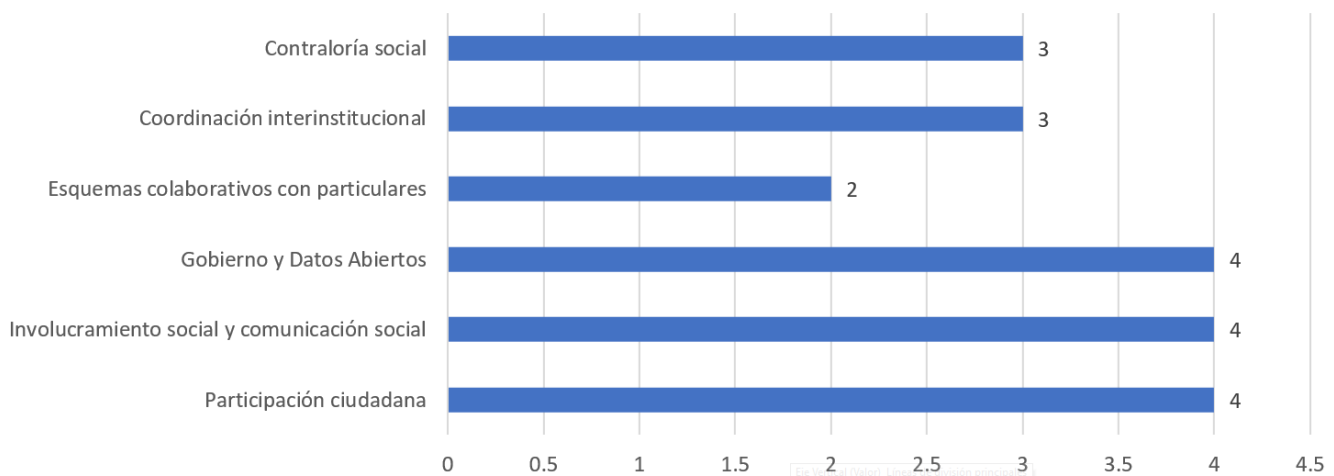
**Gráfica 31. Acciones anticorrupción por tipo UAM/instancia: Eje de participación**



Fuente: Elaboración propia

La distribución de las acciones según su temática está bastante balanceada: con cuatro acciones tenemos aquellas relacionadas con Gobierno y Datos Abiertos, involucramiento y comunicación social y participación ciudadana. Con tres acciones se encuentran la coordinación interinstitucional y la contraloría social, y con únicamente dos acciones, los esquemas colaborativos con particulares.

**Gráfica 32. Acciones anticorrupción por temática**



Fuente: Elaboración propia



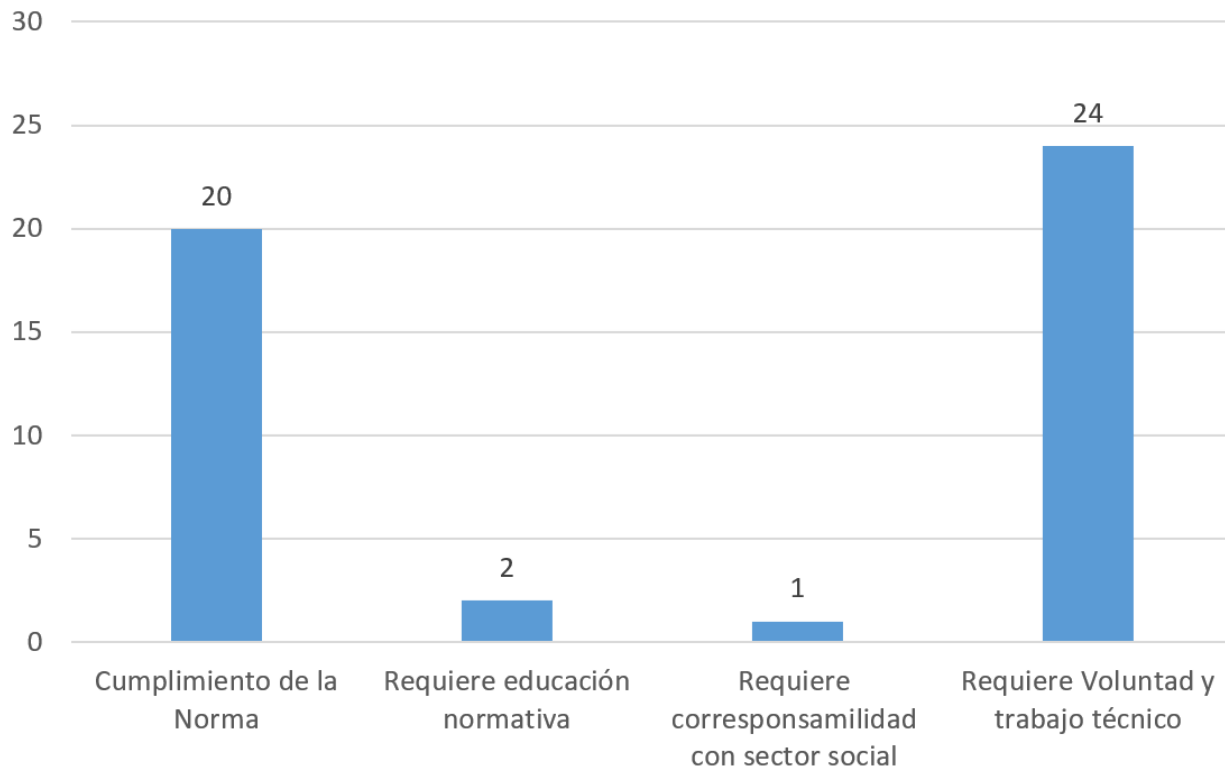
Uno de los mayores retos de las acciones municipales del presente eje es lograr promover la participación ciudadana. El activar mecanismos de participación social, ya sea a través de consejos de participación ciudadana municipal u otros mecanismos diseñados *ad doc*, son algunas de las opciones que se pueden explorar.

Una de las ventajas que existe es la temporalidad: dado que todas las acciones son al mediano plazo, se tiene tiempo para que en el corto plazo se activen mecanismos o se establezcan vínculos de colaboración con la sociedad a nivel municipal.

### 7.2.3. Eje estratégico de la PEAJAL: Disminuir la arbitrariedad en la gestión pública

El total de acciones anticorrupción para el presente eje es de 54, de las cuales 10 son a corto plazo, 23 a mediano plazo y 14 a largo plazo. La mayoría de las acciones se distribuyen en dos categorías: requieren voluntad y trabajo técnico, con 24, y cumplimiento de la norma, con 20. Del resto de acciones, dos requieren adecuación normativa interna y una requiere de corresponsabilidad.

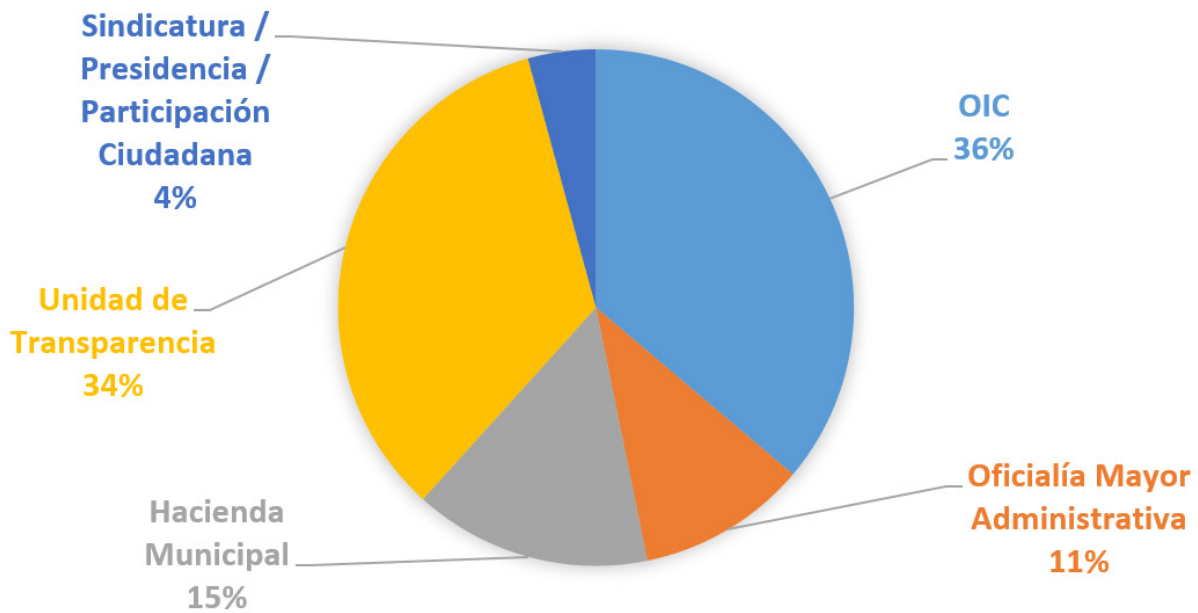
**Gráfica 33. Acciones anticorrupción por tipo: Eje de disminuir la arbitrariedad**



Fuente: Elaboración propia

Al observar la distribución por UAM, las acciones anticorrupción se encuentran distribuidas de una manera más o menos equilibrada entre UAM, destacando la Unidad de Transparencia, con 34%, y el OIC con 36%. Con un menor número encontramos a la Hacienda Municipal, con 14%; la Oficialía Mayor Administrativa, con 11%, y la Sindicatura/Presidencia/Participación Ciudadana, con 4%.

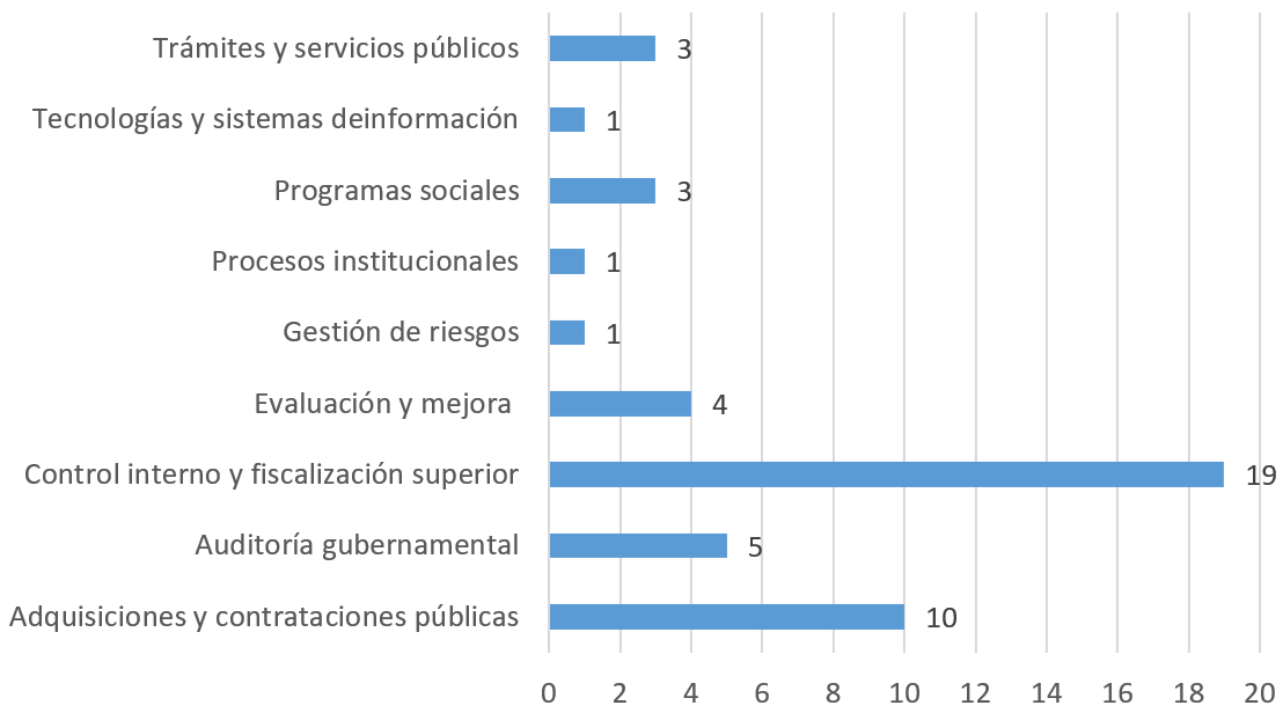
**Gráfica 34. Acciones anticorrupción por tipo UAM/instancia: Eje de disminuir la arbitrariedad**



Fuente: Elaboración propia

Según la temática de las acciones anticorrupción, se observa que la mayoría pertenecen a temáticas relacionadas con control interno y fiscalización superior, así como con adquisiciones y compras públicas, ya que 29 de las 37 acciones pertenece a una de estas dos temáticas.

**Gráfica 35. Acciones anticorrupción por temática**



Fuente: Elaboración propia

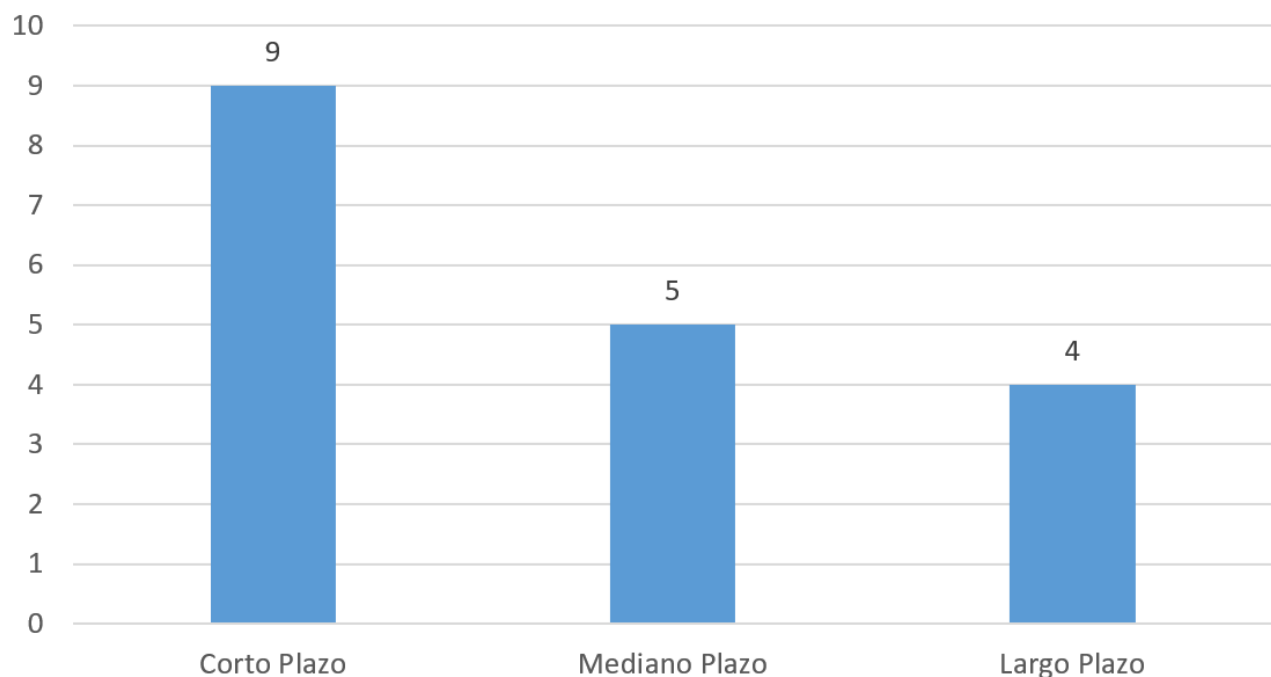
Para avanzar en el control de la corrupción y en la disminución de la arbitrariedad en lo particular, es necesario que el aparato gubernamental a nivel municipal se inserte tanto a lógicas organizacionales de transparencia gubernamental como de eficiencia administrativa.

Es decir, un cambio enfocado a disminuir la discrecionalidad al interior del gobierno por medio de la apertura gubernamental y la transparencia, así como de dar mayor certeza administrativa para lograr consolidar confianza en su desempeño y vínculos a nivel intergubernamental.

#### 7.2.4. Eje estratégico de la PEAJAL: Combatir la impunidad

A nivel municipal el eje de impunidad tiene una considerable reducción de cantidad de acciones anticorrupción. Esto debido a que, como se mencionó previamente, la mayoría de acciones son de competencia de instancias estatales. Por tal razón solo son consideradas un total de 20 acciones anticorrupción: nueve de ellas están consideradas al corto plazo, cinco al mediano plazo y cuatro para el largo plazo.

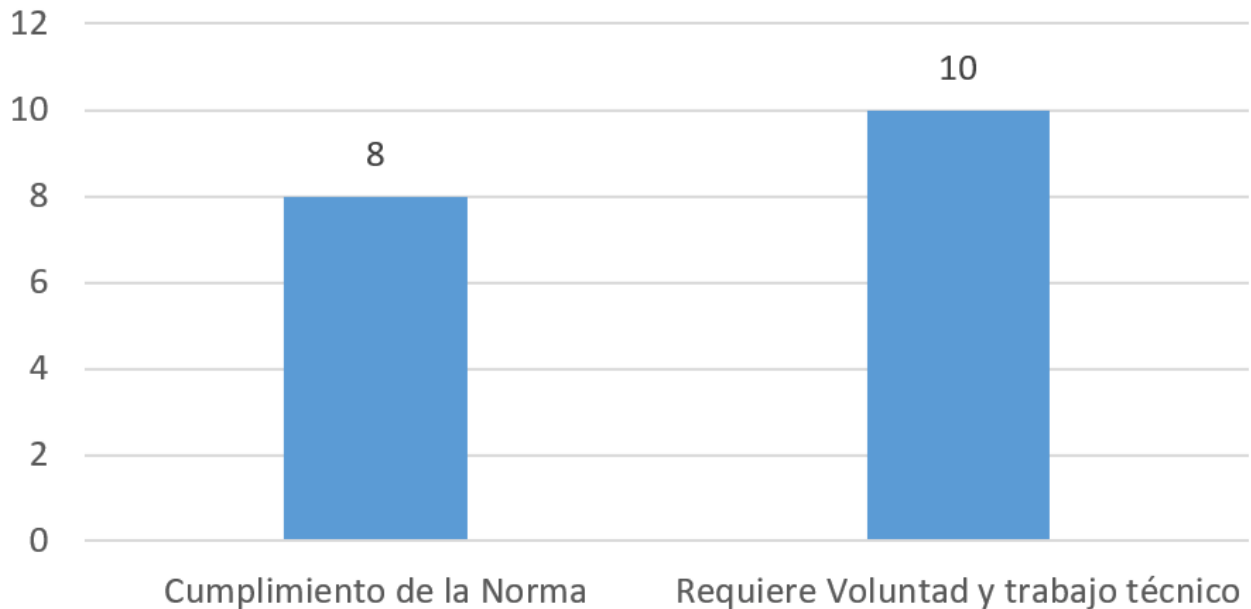
**Gráfica 36. Acciones anticorrupción: Eje de impunidad por temporalidad a nivel municipal**



Fuente: Elaboración propia

Con relación al tipo de acción anticorrupción, 10 de ellas requieren voluntad y trabajo técnico y ocho de acciones cumplimiento de la norma. En comparación del resto de los ejes a nivel municipal, no existen acciones que necesiten corresponsabilidad social o adecuación normativa.

**Gráfica 37. Acciones anticorrupción por tipo: Eje de impunidad**

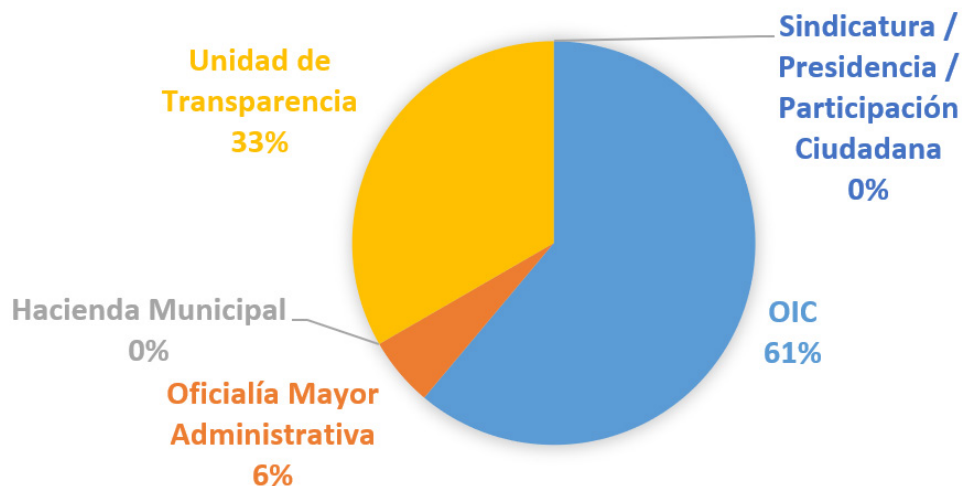


Fuente: Elaboración propia

Por la naturaleza de la temática del eje, la mayoría se concentran en el OIC, con el 61%. El resto de las acciones se distribuyen entre la Unidad de Transparencia y la Oficialía Mayor Administrativa, con 33% y 6% respectivamente.

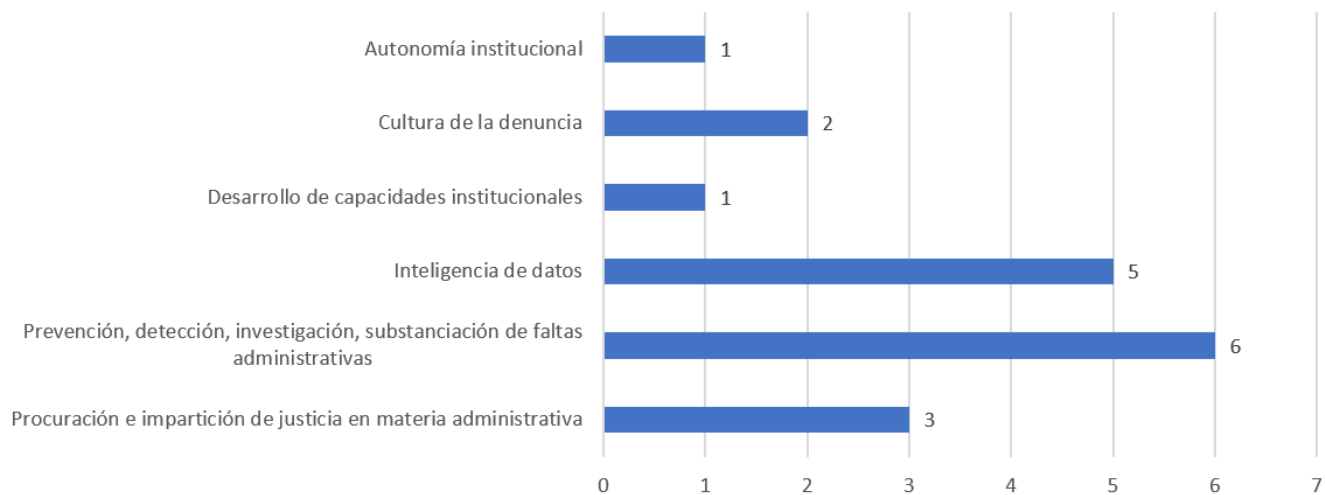
En el caso de la Hacienda municipal y el grupo integrado por la Sindicatura, Presidencia y/o Participación Ciudadana, no cuentan con acciones anticorrupción. Esto se puede explicar por la naturaleza del eje propio.

**Gráfica 38. Acciones anticorrupción por tipo UAM/instancia: Eje de impunidad**



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con las temáticas de las acciones anticorrupción, las tres con mayor número de acciones son: prevención, detección, investigación, sustanciación y sanción, con seis; inteligencia de datos, con cinco, y procuración e impartición de justicia, con cuatro.

**Gráfica 39. Acciones anticorrupción por temática**

Fuente: Elaboración propia

Como es posible observar, las acciones para combatir la impunidad recaen en su mayoría en el OIC, el cual es responsable de sancionar a funcionarios públicos por faltas administrativas o actos de corrupción.

Esto nuevamente deja patente la gran importancia que tiene la instalación y fortalecimiento de dichas instancias para que cuenten con las áreas necesarias para su operación. La Unidad de Transparencia es una instancia que juega un rol complementario, en medida que exista información periódica, sistematizada y completa que dé luz sobre la impartición de justicia. En esa medida se logrará que las administraciones municipales disminuyan la percepción de impunidad, tanto al interior del gobierno como en su relación con entes privados.

### 7.3. Consideraciones finales

Los resultados obtenidos del análisis de acciones anticorrupción son útiles para destacar cuatro conclusiones generales a ser consideradas previo a la elaboración de los PMI de la PEAJAL.

**La primera tiene que ver con la decisión ejecutiva que deben tomar en la Secretaría Ejecutiva o el órgano colegiado que corresponda relativas a las acciones anticorrupción clasificadas como “pendientes de clasificación”,** toda vez que existen implicaciones para el diseño y planeación de la implementación de la PEAJAL.

**La segunda es relativa a las condiciones generales para llevar a cabo la implementación,** en donde se destacan dos aspectos.

Primero, la mayoría de las acciones no requieren de presupuesto para empezar a ser implementadas. En el caso de aquellas acciones que sí requieren presupuesto, existe la posibilidad de que los entes públicos estatales apliquen al Anexo Transversal de Corrupción e Impunidad de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

Segundo, la importancia de que los líderes de implementación en su conjunto posicionen el tema de la implementación en la agenda pública y logren que actores, tanto públicos como sociales, se involucren y asuman el compromiso de participar de manera activa, dado que la mayoría de acciones anticorrupción está en condiciones de ser implementada. En medida que se generen los incentivos políticos y organizacionales suficientes, se dará estabilidad a la política en su conjunto.

**La tercera tiene que ver con aspectos organizacionales,** tanto al interior de los entes públicos como con las instancias responsables a nivel estatal.

Con relación a los entes públicos, se destaca que, al focalizar las acciones a unidades administrativas en específico, facilita la trazabilidad de la implementación al identificar procesos o acciones y responsables. De esta manera, se tienen paquetes de acciones por unidad administrativa o instancia, mismas que pueden resultar de utilidad para definir estrategias y líneas de acción durante la elaboración de los PMI.

En ese sentido, es importante señalar que, como parte de los trabajos de preparación de la elaboración de los PMI, será importante lograr concretar el compromiso por parte de los entes públicos de designar un equipo técnico donde exista un enlace por ente público que apoye en la coordinación de dar seguimiento a los responsables de las acciones anticorrupción por unidad administrativa. De igual manera, se considera importante desarrollar una herramienta tecnológica (plataforma, sistema o similar) para que los responsables de los entes públicos capturen la información sobre los avances en el proceso de implementación de la PEAJAL.

Con relación a las instancias responsables, se destaca la importancia de establecer una agenda estratégica de trabajo, dado que las acciones que recaen en alguna instancia estatal habilitan procesos o sientan las bases para integración y evaluación de la PEAJAL.

En ese sentido, las acciones correspondientes a la SESAJ pueden ser utilizadas para definir el Plan de Trabajo Anual del Comité Coordinador. De esta manera se lograría transitar de la fragmentación de actividades por instancia del Sistema a un esquema de trabajo coordinado a largo plazo que fortalece al SEAJAL en su conjunto.

En tanto, entre las acciones identificadas para el Poder Legislativo, será importante que desde la Presidencia del Comité Coordinador se tenga comunicación estrecha con los legisladores y para trabajar en coordinación en las temáticas de la agenda legislativa en la materia.

**La cuarta tiene que ver con la ruta de trabajo para el proceso de implementación de la PEAJAL**, en donde se destaca la oportunidad de canalizar los esfuerzos institucionales para considerar la posibilidad de trabajar en función de las temporalidades predefinida en la PEAJAL.

Lo anterior responde principalmente a las ventajas que representa tener una estrategia que sea flexible en términos programáticos y adaptable en términos de las capacidades institucionales de los diferentes entes públicos de Jalisco, por lo cual se considera importante que una vez estén elaborados los Programas Marco de Implementación sean un insumo técnico que tengan la posibilidad de actualizarse periódicamente, tomando como puntos de referencia la temporalidad de la implementación y el aprendizaje derivado de la misma.

Entre las tareas a desarrollar en el corto plazo se encuentra la articulación entre la implementación y la evaluación de la PEAJAL. De igual manera, explorar la viabilidad de contar con un inventario de entes públicos, tanto estatales como municipales, para tener la posibilidad de dar seguimiento a la implementación de la PEAJAL, ya sea por sector de la administración pública o de manera particular por ente público.

Por último, será importante trabajar en el diseño conceptual de la herramienta tecnológica para el seguimiento de la implementación, con la intención de conocer los alcances y limitaciones que se pueden tener según las especificaciones técnicas.

## 8. Bibliografía consultada

### Autores

**Aguilar, Luis** (1992), Estudio Introdutorio, en Aguilar (editor), *La hechura de las políticas*, pp.15-84, Miguel Ángel Porrúa.

**Aguilar, Luis** (1993), Estudio Introdutorio, en Aguilar (editor), *La implementación de las políticas*, pp.15-92, Miguel Ángel Porrúa.

**Aguilar, Luis** (2010), Estudio Introdutorio, en Aguilar (compilador), *Políticas públicas, pp.17-60*, Grupo Editorial Siglo XXI – Biblioteca Básica de Administración Pública del Distrito Federal.

**Caballero, J.** (2019), La reforma procesal penal t009: la implementación de una reforma durante una crisis de seguridad pública, en Cejudo, G, Pardo, M. & Dussagge, M. (editores), *Variaciones de implementación, ocho casos de política pública*, pp.58-95, CIDE.

**Cejudo, G, Pardo, M. & Dussagge, M.** (2019), Estudio Introdutorio, en Cejudo, G, Pardo, M. & Dussagge, M. (editores), *Variaciones de implementación, ocho casos de política pública*, pp. 11-30, CIDE.

**Cejudo, G. & Michel, C.** (2019), Implementación de una estrategia interinstitucional: La Cruzada Nacional contra el Hambre, en Cejudo, G, Pardo, M. & Dussagge, M. (editores), *Variaciones de implementación, ocho casos de política pública*, pp.209-237, CIDE.

**DeLeon, P.** (2010), Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier, en Aguilar (compilador), *Políticas públicas, pp.61-73*, Grupo Editorial Siglo XXI – Biblioteca Básica de Administración Pública del Distrito Federal.

**Flamad, L & Moreno, J.** (2019), El Seguro Popular de Salud: Desafíos en la implementación de una política intergubernamental, en Cejudo, G, Pardo, M. & Dussagge, M. (editores), *Variaciones de implementación, ocho casos de política pública*, pp.138-178, CIDE.

**Hogwood, B. & Gunn, L.** (2015), Implementación, en Pardo; Dussauge & Cejudo (editores), *Implementación de políticas públicas: una antología*, pp.20-59, CIDE.

**Howlett, M. & Mukherjee, I.** (2017), *Handbook of Policy Formulation*, UK: Edward Elgar Publishings.

**Hupe, P. & Hill, M.** (2015), “Y lo demás es implementación”: una comparación de enfoques sobre lo que sucede en los procesos de políticas más allá de las grandes expectativas, en Pardo; Dussauge & Cejudo (editores), *Implementación de políticas públicas: una antología*, pp. 319-347, CIDE.

**López Ayón, S. & Ortiz, S.** (2019), La implementación de la política de transparencia y acceso a la información pública en la administración pública federal 2003 – 2007, en Cejudo, G, Pardo, M. & Dussagge, M. (editores), *Variaciones de implementación, ocho casos de política pública*, pp.265-337, CIDE.

**May, P.** (2015), El diseño y la implementación de políticas públicas, en Pardo; Dussauge & Cejudo (editores), *Implementación de políticas públicas: una antología*, pp. 149-174, CIDE.

**Merino, Mauricio.** (2010), La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas, en Merino; Cejudo ; Arellano; Bracho; Casar; Gil-García; Maldonado; Mariscal; Santibáñez & Sour (editores), *Problemas, decisiones y soluciones*, pp.27 – 60, CIDE – FCE.



**Ramírez, E. & Castillo, M.** (2019), La implementación del Programa Hábitat y la vertiente de intervenciones preventivas a través de sus instrumentos básicos, en Cejudo, G, Pardo, M. & Dussagge, M. (editores), *Variaciones de implementación, ocho casos de política pública*, pp.209-237, CIDE.

**Thompson, J.** (2003), *Organization in action: social science bases of administrative theory*, UK: Transaction Publishers.

## Documentos institucionales

(2001) Plan de Acción Anticorrupción BAD/OCDE para Asia y Pacífico, obtenido de:

<https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/anti-corruption-initiative-asia-pacific-actionplan.pdf>

(2001) Metodología para el análisis de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción, obtenido de:

[http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/segu\\_metod.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/segu_metod.pdf)

(2002) Cuestionario con relación a las disposiciones seleccionadas por el Comité de Expertos para ser analizadas en el marco de la primera ronda, obtenido de:

<http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/Cuestionario.pdf>

(2007) Reglamento y Normas de Procedimiento del MESICIC, obtenido de: [http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4\\_rules\\_es.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_rules_es.pdf)

(2011) Metodología de las visitas In Situ del MESICIC, obtenido de: [http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/met\\_insitu.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/met_insitu.pdf)

(2015) Guía Introductoria para los Expertos el MESICIC, obtenido de: [http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/guia\\_exp\\_nuevo.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/guia_exp_nuevo.pdf)

(2016) *Was it worth it? Assessing government promises at the 2016 Anti-Corruption Summit*, obtenido de: [https://images.transparencycdn.org/images/2016\\_LondonAnti-CorruptionSummitAssessment\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2016_LondonAnti-CorruptionSummitAssessment_EN.pdf)

(2016) *Policy paper "Global Declaration against Corruption"*, obtenido de: <https://www.gov.uk/government/publications/global-declaration-against-corruption/global-declaration-against-corruption#corruption-should-be-exposed---ensuring-there-is-nowhere-to-hide>

(2019) *Advocacy in Action: the impact of advocating for the implementation of 2016 Anti-Corruption Summit Commitments*, obtenido de: <https://www.transparency.org.uk/publications/advocacy-in-action/>

(2019) Rendición de Cuentas: ¿Cumple su propósito? Recomendaciones ante el G20, obtenido de:

<https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/Accountability-Transparency-International-G20-2019-ESP.pdf>

(2020) *From practice to impact: Takings stock of progress in the implementation of Anti-Corruption Summit Commitments*, obtenido de: <https://www.transparency.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/From%20Practice%20to%20Impact%20-%20TIUK.pdf>

(2020) Política Nacional Anticorrupción, obtenido de: <http://www.dof.gob.mx/2020/SESNA/PNA.pdf>

(2021) Política Estatal Anticorrupción de Jalisco, obtenido de: [https://www.seajal.org/static/docs/politica\\_estatal/PEAJAL\\_periodico\\_oficial.pdf](https://www.seajal.org/static/docs/politica_estatal/PEAJAL_periodico_oficial.pdf)

## Sitios en Internet

Grupo G20

(2021) *Working Groups*, acceso 14 de junio 2021 recuperado de: <https://www.g20.org/about-the-g20.html>

Gobierno de la Gran Bretaña

(2016) *Anti-Corruption Summit*, acceso 16 de junio 2021 recuperado de: <https://www.gov.uk/government/topical-events/anti-corruption-summit-london-2016/about>

(2016) *Anti-Corruption Summit: country statements*, acceso 16 de junio 2021 recuperado de: <https://www.gov.uk/government/publications/anti-corruption-summit-country-statements>

Transparencia Internacional

(2021) *Anti-Corruption Pledge Tracker* 2021, acceso 16 de junio 2021 recuperado de:

<https://www.anticorruptionpledgetracker.com>

Organización de Estados Americanos

(2021) Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, acceso 16 de junio 2021 recuperado de: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/>

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

(2021) G-20 *Anti-Corruption Resources*, acceso el 14 de junio 2021, recuperado de: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/g20-anti-corruption-resources/by-thematic-area.html>

**Estudio Especializado sobre la Implementación de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco**

© 2021, Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SESAJ)

Primera edición

Octubre de 2021

Descargable en [www.seajal.org](http://www.seajal.org)

**Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL)**

**Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SESAJ)**

Av. de los Arcos 767, Jardines del Bosque, CP 44520, Guadalajara, Jalisco, México

Teléfonos 33 2472 6011 y 33 2472 6012

Correo electrónico: [contacto@sesaj.org](mailto:contacto@sesaj.org)

Sitio de Internet: [www.sesaj.org](http://www.sesaj.org)

**Colaboradores**

María Azucena Salcido Ledezma

Ernesto Meza Tejeda


Gabriel Alejandro Corona Ojeda

Valeria Yareli Juárez Aguilar



# Política Estatal **Anticorrupción** de Jalisco



 [seajal.org](http://seajal.org)

 [contacto@sesaj.org](mailto:contacto@sesaj.org)

 33 2472 6011 y 33 2472 6012

 33 2601 0750

 <https://t.me/seajalisco>

 SistemaAnticorrupcion

     SEAjalisco