



PEA

POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN
AGUASCALIENTES



3	Capítulo 01 Resumen Ejecutivo
15	Capítulo 02 Antecedentes
19	Capítulo 03 Introducción
22	Capítulo 04 Marco normativo
24	Capítulo 05 Fundamento jurídico
28	Capítulo 06 Proceso de integración de la Política Estatal Anticorrupción
33	Capítulo 07 Alineación con la Política Nacional Anticorrupción
33	Apartado 7.1 Los problemas públicos y sus soluciones
33	Apartado 7.1.1 Conceptos de la Política Nacional Anticorrupción
45	Apartado 7.1.2 Conceptos de la Política Estatal Anticorrupción
63	Apartado 7.2 Teoría del cambio de la Política Estatal Anticorrupción
83	Apartado 7.3 Objetivos de la Política Nacional Anticorrupción integrados
114	Capítulo 08 Diagnóstico
114	Apartado 8.1 La corrupción en la gestión de los recursos humanos
123	Apartado 8.2 La corrupción en la seguridad pública
128	Apartado 8.3 La corrupción en la gestión de rastros
133	Apartado 8.4 La corrupción en la gestión integral de residuos
140	Apartado 8.5 La corrupción en la gestión del agua
150	Apartado 8.6 La corrupción en el trámite de permisos y descuentos
157	Apartado 8.7 La corrupción en el control de usos de suelo
172	Apartado 8.8 La corrupción en la gestión del patrimonio inmobiliario
182	Apartado 8.9 La corrupción en la gestión de la publicidad oficial
188	Apartado 8.10 La corrupción en la gestión de la ayuda social
199	Apartado 8.11 Conclusiones
261	Apartado 8.12 Principios transversales
265	Capítulo 09 Definición de prioridades locales y su alineamiento
282	Capítulo 10 Metodología de evaluación y seguimiento
341	Capítulo 11 Referencias
371	Capítulo 12 Glosario

Capítulo 01

Resumen Ejecutivo

La corrupción es la asignación de bienes o servicios públicos para lograr un beneficio en perjuicio de alguien. Se produce en un contexto de debilidad institucional caracterizado por la falta de una acción conjunta y coherente de los organismos gubernamentales.

Consecuentemente, el objetivo central de la Política Estatal Anticorrupción (PEA) consiste en coordinar a las instituciones públicas en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción; así como en el control y fiscalización de los recursos públicos. Ello plantea un nuevo paradigma en el que las instituciones públicas de todos los poderes y niveles de gobierno deben colaborar para romper la conexión entre los funcionarios corruptos y sus fuentes de ingresos ilegítimas. Deben realizarlo de manera ordenada y, dado el carácter endémico de la corrupción, deben sacar el mejor provecho de sus capacidades.

Para lograrlo, se abrió el debate poniendo a disposición de las autoridades ejecutoras como de la ciudadanía, la *Encuesta Estatal en Materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad* y realizando el Foro *Estudios sobre la Corrupción y Consulta para la integración de la Política Estatal Anticorrupción*. A través de la metodología de grupos de enfoque, analizó con las autoridades ejecutoras los factores locales que motivaban la intervención pública, realizando 14 sesiones en las que participaron 63 instituciones de gobierno.

Posteriormente, en un proceso dialéctico, las 3 mil 310 personas que participaron en la Consulta Ciudadana para la construcción de la PEA, retroalimentaron las premisas establecidas por los funcionarios en razón de la frecuencia como del posible impacto de esos factores locales de riesgo.

Tras una síntesis, se procedió a establecer una **metodología** para dar seguimiento al progreso de cada institución en los objetivos trazados, y retroalimentar a aquellos organismos públicos cuyas acciones no impacten positivamente a lograr las prioridades que establece el presente instrumento.

Para operar estos objetivos, se coadyuvará a organizar al conjunto de entes públicos que integran el aparato gubernamental en nuestra Entidad, en torno al logro de **cinco objetivos o ejes**:

- 🗒 EJE 1.- Prevenir los actos de corrupción
- 🗒 EJE 2.- Detectar las desviaciones a las normas u objetivos institucionales
- 🗒 EJE 3.- Procesar las acusaciones por incumplir la norma, y sancionar a los culpables
- 🗒 EJE 4.- Controlar los recursos públicos
- 🗒 EJE 5.- Fiscalizar los recursos públicos

En tal sentido, el presente instrumento concluye que la corrupción se consolida en un contexto institucional caracterizado por:

- 🗒 Débil cultura de la legalidad
- 🗒 Elevado costo de la legalidad
- 🗒 Opacidad
- 🗒 Insuficiente participación de la sociedad en la vigilancia a la autoridad
- 🗒 Incapacidad para procesar las investigaciones
- 🗒 Falta de colaboración entre autoridades investigadoras
- 🗒 Discrecionalidad
- 🗒 Evaluaciones deficientes

- 📄 Normas de auditoría complejas y poco homologadas
- 📄 Procesos mentales que no son asistidos por la tecnología

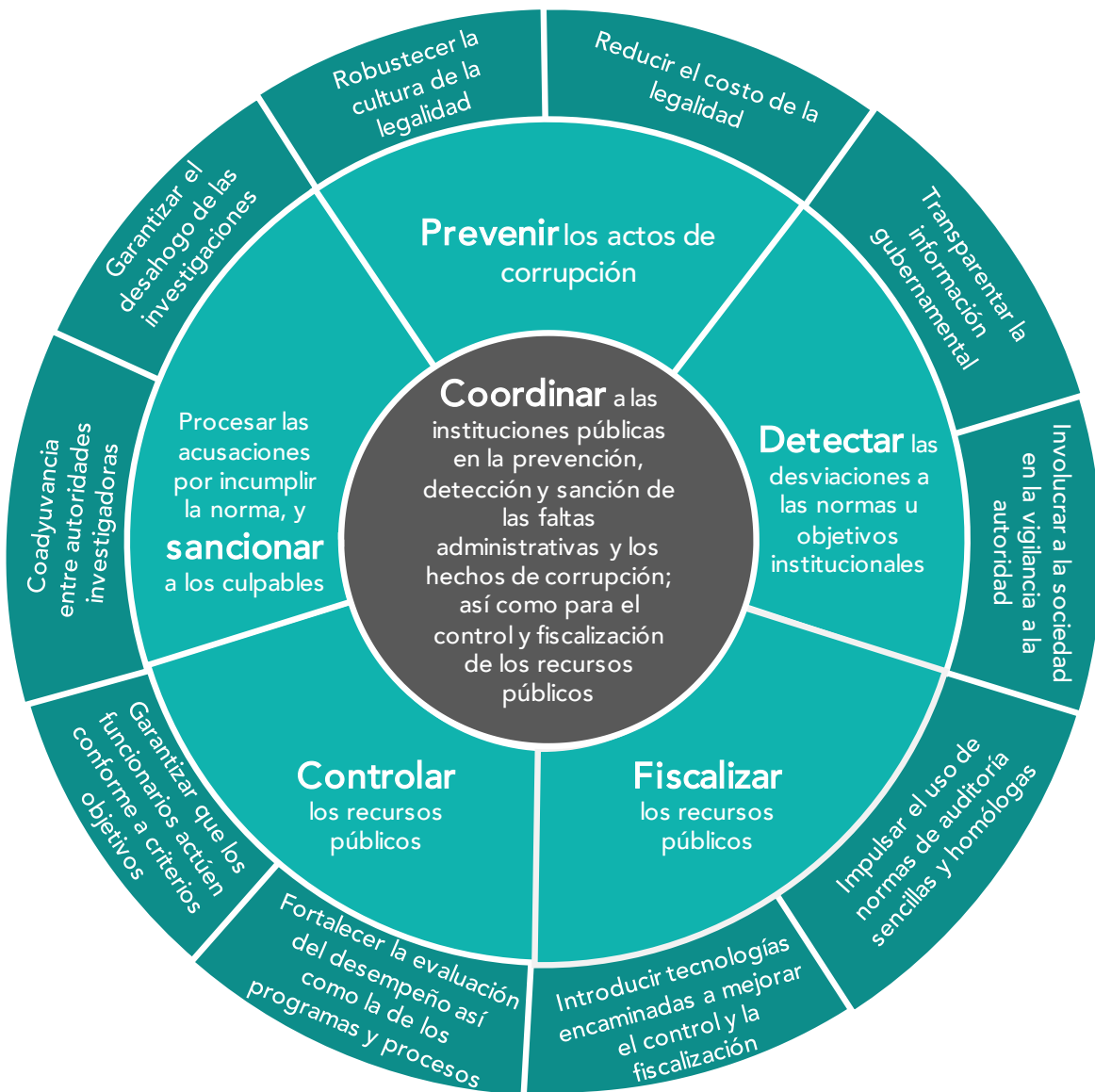
Consecuentemente, la PEA orienta la **acción conjunta** de las instituciones públicas de todos los poderes y órdenes de gobierno a nivel local para:

- 📄 Robustecer la cultura de la legalidad
- 📄 Reducir el costo de la legalidad
- 📄 Transparentar la información gubernamental
- 📄 Involucrar a la sociedad en la vigilancia a la autoridad
- 📄 Garantizar el desahogo de las investigaciones
- 📄 Coadyuvar entre autoridades investigadoras
- 📄 Garantizar que los funcionarios actúen conforme a criterios objetivos
- 📄 Fortalecer la evaluación del desempeño, así como la de los programas, los procesos y el personal
- 📄 Impulsar el uso de normas de auditoría sencillas y homólogas
- 📄 Introducir tecnologías encaminadas a mejorar el control y la fiscalización

Enseguida, la figura 1 explica de qué manera las acciones encaminadas en esta dirección, contribuyen a la realización de cada uno de los cinco Ejes antes definidos.

Figura 1

Medios a través de los cuales se realizará cada Eje de la Política Estatal en la materia



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, se enlistan las 58 prioridades que establece la Política Estatal Anticorrupción, que entrelaza los objetivos locales en la materia, con los

nacionales, y los alinea al objetivo central que se persigue a través del presente instrumento.

Cuadro 1

Objetivos de la Política Estatal Anticorrupción

EJE 1.- Prevenir los actos de corrupción	
Núm. Prioridad PEA	Prioridad
1	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, PS, servicios educativos y de salud, entre otros
2	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
3	Promover la instalación de la Procuraduría Estatal de Impacto Ambiental, Urbano y Social
4	Establecer sistemas transaccionales para el trámite de licencias, permisos y pago de servicios
5	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
6	Fomentar la conformación de una coalición de empresas íntegras que impulse la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro del sector productivo
7	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

- 8 Fortalecer el papel del 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
- 9 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
- 10 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
- 11 Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad
- 12 Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate
- 13 Colaborar con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos
- 14 Promover que, junto con la autorización de promoción y venta, la SEGUOT entregue un número de folio que el fraccionador o promotor pueda exhibir en sus anuncios

EJE 2.- Detectar las desviaciones a las normas u objetivos institucionales

Núm.
Prioridad
PEA

Prioridad

- 15 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

16

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

17

Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción

18

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

19

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

20

Implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción

21

Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas, el cabildeo y los programas públicos, en colaboración con el SNT e instancias públicas nacionales e internacionales

22

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

23

Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en el Poder Legislativo estatal, tendientes a un modelo de estado abierto

24

Transparentar la información relacionada a las obras de urbanización a ejecutar, así como la información relacionada a su aseguramiento, y promover su ejecución

- 25 Impulsar el principio de planificación adecuada en materia de publicidad oficial
- 26 Promover mecanismos de transparencia proactiva para difundir inventarios del patrimonio inmobiliario gubernamental que especifiquen la superficie de sus suelos, así como la identificación de cuáles se encuentran en comodato y la persona responsable de los mismos

EJE 3.- Procesar las acusaciones por incumplir la norma, y sancionar a los culpables

Núm.
Prioridad
PEA

Prioridad

- 27 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
- 28 Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes
- 29 Promover la colaboración entre los OIC municipales y las áreas de asuntos internos para clarificar la competencia en el rubro de faltas administrativas cometidas por elementos de seguridad pública
- 30 Fomentar la coordinación entre las autoridades responsables de detectar, investigar, sustanciar, y sancionar faltas administrativas
- 31 Establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción
- 32 Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la detección, e

33

investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción, derivados de la implementación de la PDN

Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General del Estado y de la FECC en materia de delitos por hechos de corrupción

34

Combatir las redes de corrupción en las corporaciones policiales

EJE 4.- Controlar los recursos públicos

Núm.
Prioridad
PEA

Prioridad

35

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

36

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

37

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

38

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 PDN

39

Promover que el otorgamiento de descuentos y la cuantía de los mismos, se sujeten a lineamientos preestablecidos, sin que los servidores públicos cuenten con facultades discrecionales

40

Adoptar medidas para que la regularización de la posesión de los inmuebles usados por el gobierno, se realice a través de contratos de compraventa, expropiaciones y permutas a precios justos

41

Mejorar los controles y procedimientos en los rastros y mataderos con el fin de prevenir actos de corrupción que pongan en riesgo la salud de los consumidores

42

Promover el estricto apego de competencias entre el poder ejecutivo y legislativo, con el fin de evitar la invasión de facultades en materia de gestión social

43

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

44

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

45

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

46

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

47

Reducir la introducción de animales robados o que no han sido verificados por los veterinarios de SADER en los rastros y mataderos municipales

48

Promover la implementación de sistemas de gestión de la calidad

49

Impulsar el desarrollo de un sistema único para controlar y transparentar la entrega de apoyos de gestoría, programas de oportunidad, así como los otorgados a los beneficiarios colectivos de los PS

EJE 5.- Fiscalizar los recursos públicos	
Núm. Prioridad PEA	Prioridad
50	Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal 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
51	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
52	Impulsar que la determinación y pago de las remuneraciones se realice en apego a lo que establecen los tabuladores salariales
53	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
54	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
55	Erradicar los conflictos de interés en cualquier proceso de adquisición, arrendamiento o enajenación de bienes del dominio privado del patrimonio inmobiliario del gobierno
56	Implementar sistemas electrónicos que permitan controlar las incidencias del personal
57	Reducir la diferencia entre los volúmenes de agua potable extraída de los pozos y el consumido en las tomas

58

Incrementar la proporción de tomas que cuentan con aparatos medidores volumétricos

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 02

Antecedentes

El combate a la corrupción en el país se afianzó con la conformación y puesta en operación del SNA, mismo que en términos constitucionales, es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para fiscalizar y controlar los recursos públicos; no obstante, los esfuerzos del Estado Mexicano para atenuar la problemática de corrupción tienen origen en la ratificación de diversos tratados internacionales, como lo fue la Convención Interamericana Contra la Corrupción, suscrita en 1996; la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada en 1997 y; finalmente, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción adoptada en 2003.

Partiendo de los acuerdos asumidos por el Estado Mexicano con la ratificación de tratados internacionales, específicamente mediante la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, **se asumió el compromiso de contar con un órgano u órganos encargados de prevenir y combatir la corrupción,**¹ de tal manera que desde el año 2012, surgieron iniciativas de reforma constitucional que pretendían la creación de instancias especiales para su combate.

Los debates legislativos consideraron diversos modelos y enfoques de agencias anticorrupción, que de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011) cada país determina, en función del contexto político, administrativo y los recursos con los que disponga, y que pueden consistir en

¹ Para mayor exactitud véase los artículos 6 y 36 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

agencias anticorrupción especializadas en prevención, cuya característica principal es que dejan de lado funciones de investigación o procesamiento judicial; agencias anticorrupción especializadas en la aplicación de la ley, siendo aquellas que prevén la existencia de un fiscal especial que tiene un mando específico para procesar delitos por corrupción; agencias anticorrupción con funciones de prevención y aplicación, que llevan a cabo la formulación de políticas, análisis y asesoramiento técnico en prevención y de difusión de información e investigación, no obstante el procesamiento judicial, bajo este modelo, se lleva de manera separada; instituciones multipropósito de rendición de cuentas, cuya característica es que combinan actividades relacionadas con derechos humanos, combate a la corrupción, asesoría y defensoría pública, así como funciones de auditoría y; finalmente, las comisiones de investigación, que se caracterizan por instalarse en periodos de transición democrática, y mantiene un carácter de investigación retroactivo, que concluye cuando se agotan o resuelven los casos que originaron su existencia.

El proceso legislativo para dotar al Estado Mexicano de un organismo anticorrupción, se hizo patente con la publicación en el DOF, el 27 de mayo del 2015, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de combate a la corrupción, mismo que crea el SNA y establece la obligación del Congreso de la Unión para aprobar las leyes generales que determinen las bases para su funcionamiento y de realizar las reformas a la legislación establecidas en el citado decreto.

De conformidad con los artículos transitorios del decreto antes mencionado, el 18 de julio del 2016 se publicó en el DOF, el Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la LGRA, y la Ley

Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Asimismo, se publicó el Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman artículos de la Ley de Coordinación Fiscal y de la LGCG; y decretos que reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y reformas al Código Penal Federal.

Derivado de la entrada en vigor de las disposiciones normativas referidas, el Estado Mexicano **configuró un modelo sistemático** de combate la corrupción, en donde el principio fundamental radica en la **coordinación entre autoridades de los Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno**. Bajo ese antecedente, el SNA se integra por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización; y los Sistemas Locales, cuya conformación debe ser análoga al sistema nacional.

En el ámbito local, la creación del SEA sucedió el día 05 de septiembre del 2016 con la publicación en el POE del decreto que reforma el artículo 27 C, adiciona un párrafo al artículo 52; reforma el artículo 73, adiciona un párrafo al artículo 80, reforma el artículo 82 y adicionan los artículos 82 A y el 82 B a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Producto de la reforma al constitucional local referida, el día 08 de mayo del 2017 se publica la Ley del Sistema.

Con fundamento en esta norma, el 22 de junio de 2017, el H. Congreso del Estado nombró la primera Comisión de Selección, que designó al primer CPC el 29 de enero de 2018.

A las reformas constitucionales en orden local y a la legislación secundaria siguió asimismo la instalación formal del CC, cuya primera sesión se llevó a cabo

el 25 de junio de 2018. Este proceso de consolidación administrativa condujo al nombramiento de los servidores públicos encargados de brindar apoyo técnico a esta junta. Es así como el 20 de agosto de 2018, da inicio con la toma de protesta del primer Secretario Técnico y, el 05 de noviembre de ese mismo año, la Comisión Ejecutiva sesiona por primera vez.

Figura 2

Línea de Tiempo sobre la Conformación del Sistema Estatal Anticorrupción



Fuente: elaboración propia con datos del Primer Informe Anual del Comité Coordinador y el POE de fecha 30 de junio de 2017, y 5 de febrero de 2018

Según el entramado jurídico del SNA, las políticas establecidas por este Comité Coordinador como por su homólogo a nivel nacional, son obligatorias para todas las instituciones públicas, y corresponde al CC el diseño y promoción de una política que **organice la acción de las autoridades de todos los poderes y órdenes de gobierno**, para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en el control y la fiscalización de los recursos públicos.

Corresponde a este CC, a través del presente instrumento, determinar un curso de acción que no sólo sea **consistente con las prioridades de la PNA**, obligatorias por ministerio de ley, sino que establezca las necesarias para atender los riesgos de corrupción **prioritarios en el ámbito local**, atendiendo a la necesidad de ampliar los alcances del CC para atacar el problema social, no a partir de la expansión del gasto, sino de la organización y del aprovechamiento eficiente de las competencias de los agentes gubernamentales a nivel estatal y municipal.

Ahora bien, toda vez que la corrupción es un problema difuso, este instrumento define el **problema social** y los fenómenos asociados a éste, estipulando los **parámetros** para valorar la eficacia, eficiencia, calidad o economía de las acciones emprendidas por el gobierno local para atacar este flagelo. En otras palabras, para pasar de un problema débilmente definido, a una observación empírica de los avances en materia de combate a la corrupción.

El carácter medible de los objetivos planteados en la PEA, permite a las instituciones públicas locales, transitar de un paradigma basado en los esfuerzos

individuales, a uno sistémico, en el que el CC, apoyado en la **metodología de evaluación y seguimiento**, pueda coadyuvar con los agentes de gobierno, retroalimentándolos a partir del conocimiento que deriva de su ambiente interno como externo.

El documento en sus manos, desarrolla en los primeros capítulos los antecedentes del sistema, el marco normativo aplicable, los fundamentos jurídicos que sustentan el presente ejercicio y el proceso de integración de la PEA.

Por otra parte, el **capítulo 07** explica los **objetivos de la PNA** que son retomados para esta PEA, se insiste, no para replicarlos, ya que son obligatorios en términos de la Ley del Sistema, sino para dotar a estas prioridades de **operatividad**, definiendo aspectos no establecidos en el instrumento nacional, tales como las autoridades ejecutoras, los indicadores, o las hipótesis dadas las cuales, este CC considera que el avance en dichos indicadores nos aproximan el logro del objetivo establecido en la prioridad. Todo ello constituye el fundamento para establecer la metodología de seguimiento y evaluación a que se ha hecho referencia.

Destaca el **apartado 7.2** donde se define la **teoría del cambio de la PEA** que hace precisiones, atendiendo al contexto local, en relación al **problema social** definido, estableciendo que las medidas a adoptar no combaten una, sino **dos formas de corrupción**. Especifica asimismo el problema y **objetivo centrales** de la PEA, y define los **medios** (a través del árbol de problemas), que vinculan las prioridades que tienen su origen en la PNA con el objetivo central.

En virtud de que las prioridades de la PNA son obligatorias por ministerio de ley, el **capítulo 08** desarrolla el **diagnóstico en el contexto local**, a través de diversos mecanismos de participación que permitieron contribuir a la ciudadanía

en general, así como a los entes públicos estatales y municipales obligados a contribuir al logro de los objetivos del presente instrumento.

El diagnóstico, en efecto, **parte de las capacidades y atribuciones de las autoridades estatales como municipales**, y constituye la base para definir en el **capítulo 09 las prioridades locales**, teniendo en cuenta la jurisdicción local, y arribando a la conclusión de que complementar las prioridades que tienen su origen en la PNA con otras a nivel local que involucran a autoridades con una competencia distinta, amplía no solamente el alcance del presente instrumento, sino la capacidad en sí de las instituciones representadas en este CC, para realizar el objetivo central de la PEA.

Integrados los objetivos de la PEA en **58 prioridades** con origen diverso, en el **capítulo 10** se procede a definir la metodología de evaluación y seguimiento. A través de **125 indicadores propios de este instrumento de política**, el CC establece los parámetros para constatar el progreso de los objetivos de la PEA, y lo más importante, de **valorar la contribución de cada autoridad ejecutora** al cumplimiento de cada prioridad específica.

Capítulo 04 Marco normativo

- 📖 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- 📖 Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos
- 📖 Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- 📖 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos
- 📖 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 📖 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
- 📖 Ley General de Responsabilidades Administrativas
- 📖 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- 📖 Ley General de Archivos
- 📖 Ley General de Comunicación Social
- 📖 Ley General de Contabilidad Gubernamental
- 📖 Ley General de Mejora Regulatoria
- 📖 Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
- 📖 Código Nacional de Procedimientos Penales
- 📖 Constitución Política del Estado de Aguascalientes
- 📖 Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes
- 📖 Código Penal para el Estado de Aguascalientes
- 📖 Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes
- 📖 Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes

- 📖 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes
- 📖 Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes
- 📖 Ley de Mejora Regulatoria y Gestión Empresarial para el Estado de Aguascalientes
- 📖 Ley de Presupuesto, Gasto Público y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Aguascalientes y sus Municipios
- 📖 Ley de Remuneraciones de los servidores públicos del Estado de Aguascalientes y sus municipios
- 📖 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes
- 📖 Ley de Planeación del Desarrollo Estatal y Regional del Estado de Aguascalientes
- 📖 Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

Capítulo 05

Fundamento jurídico

El artículo 113 párrafo primero, de la CPEUM establece que el “Sistema Nacional Anticorrupción es la **instancia de coordinación** entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

En su base III inciso b), dicho numeral faculta al Comité Coordinador del SNA para diseñar y promover 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”.

En el párrafo segundo, por su parte, se dispone que las entidades federativas establezcan Sistemas Locales para “...**coordinar a las autoridades locales** competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”.

El artículo 6, párrafo segundo de la LGSNA, establece la **obligatoriedad** de las “políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional [las cuales] deberán ser implementadas por todos los Entes públicos”.

El Título Segundo, Capítulo V de la norma en cita, establece las bases para que las leyes locales desarrollen las atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales. El artículo 36, bases III y IV establecen, por una parte, que las políticas públicas que emitan dichos Sistemas deben tener respuesta de los sujetos

públicos a quienes se dirige; y por la otra, que la legislación deberá disponer atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a dichas políticas.

En el mismo sentido que lo hace el artículo 113 de nuestra Carta Magna, la Constitución Política del Estado de Aguascalientes en su artículo 82 B, párrafo primero define al SEA como “la instancia de coordinación entre las autoridades de los tres Poderes, las dependencias, entidades y OCA del Estado y sus Municipios, competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”.

De igual manera, en su base II, inciso b), nuestra constitución local dispone que el CC diseñe y promueva “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”.

El artículo 6° de la Ley del Sistema, determina que el SEA tiene entre sus objetivos, aplicar las políticas públicas generadas por el SNA, así como establecer, articular y evaluar la política en la materia en el Estado. Estipula que las políticas públicas que establezcan tanto el Comité Coordinador Nacional, como el CC son obligatorias para todos los entes públicos.

En ese sentido, la Ley del Sistema establece a la SESEA como “órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador” a efecto de proporcionarle insumos para el desempeño de sus funciones (artículo 26), en este caso particular, las propuestas de “políticas a nivel estatal en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos” son elaboradas por la Comisión Ejecutiva (artículo 31, fracción I).

De manera congruente con esta facultad, el artículo 21, fracción VI de la Ley del Sistema, establece la atribución del CPC de opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, tanto sobre la política estatal como sobre las políticas integrales.

Por lo que toca a las metodologías, indicadores y políticas, la Ley del Sistema atribuye al Secretario Técnico la competencia para elaborar el anteproyecto que será presentado a la Comisión Ejecutiva, y su posterior puesta a consideración del CC (artículo 35, fracción IV). Estipula que **la Comisión Ejecutiva elaborará la propuesta de metodología para medir y dar seguimiento a la PEA** (artículo 31, fracción II). Establece la atribución del CC para diseñar, aprobar y promover la PEA y la metodología de los indicadores para la evaluación periódica de la misma (artículo 9º, fracciones III y V).

Además, clarifica que la **SESEA** dará **seguimiento a la implementación de las políticas** emitidas tanto por el CC, como por el Comité Coordinador Nacional (artículo 6º, párrafo 4). Establece la facultad del CC para conocer el resultado de **las evaluaciones que realice la SESEA** y, con base en las mismas, **acordar las medidas** a tomar (artículo 9º, fracción VIII).



En ese contexto, y en el ejercicio de sus facultades, el 26 de febrero de 2020, la Comisión Ejecutiva aprobó el acuerdo ACT-CE-SESEA/26/02/2020.04, que contiene la planeación de actividades para la construcción de las propuestas de PEA, de las políticas integrales y de la metodología de indicadores para la evaluación y seguimiento de dichas políticas.

Teniendo en consideración que el artículo 15 de la Ley del Sistema dispone que el CPC tiene como propósito "...ser la instancia de vinculación con los organismos sociales y académicos relacionados con las materias del Sistema Estatal", dicho acuerdo realizó una distribución de actividades atendiendo a las competencias tanto del CPC como de la SESEA.

Finalmente, en sesión celebrada el día 30 de noviembre de 2020, la Comisión Ejecutiva aprobó el Proyecto de PEA, incluida su metodología de evaluación y seguimiento, para que fuera sometido a la consideración del CC en términos de los artículos 9º, fracciones III y IV; así como el 35, fracciones IV y XII de la Ley del Sistema.

Capítulo 06

Proceso de integración de la Política Estatal Anticorrupción

El proceso de integración de la PEA, parte de la colaboración entre la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción y el CPC local, en el marco de la Comisión Ejecutiva, para la producción de insumos que permitieran al CC el diseño de las estrategias y la definición de objetivos que atiendan las dimensiones del fenómeno de la corrupción que no han sido consideradas en la PNA. Como bien se ha señalado, las Comisiones Ejecutivas son las:

[...] encargadas de la elaboración de propuestas de políticas integrales enfocadas al control de la corrupción [...] la colaboración con los Comités de Participación Ciudadana es fundamental para el involucramiento de diversos actores de la sociedad en este proceso.

Un proceso de elaboración de la PEA articulado por la [Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción] y el CPC permite contar con estructura técnica y metodológica, recabar datos e información de diversas fuentes, considerar la opinión de expertos locales en temas de corrupción, involucrar a la sociedad civil en el proceso de diálogo y recibir comentarios por parte de las instancias que integran el CC. (SESNA 2020, 28)

En nuestro Estado, esa ruta dio inicio con un primer acercamiento a la percepción ciudadana y su escala axiológica, a través de la *Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad 2019*, uno de los pocos estudios de opinión en el país que han permitido realizar inferencias estadísticas representativas a nivel Estatal. Entre el 5 y el 7 de diciembre de 2019 se realizaron

700 entrevistas cara a cara en viviendas a ciudadanos mayores de 18 años que residían desde hace más de un año en el Estado de Aguascalientes².

La Comisión Ejecutiva, a través del acuerdo ACT-CE-SESEA/26/02/2020.04, estableció una serie de pasos a seguir por parte del CPC como del Secretario Técnico en la construcción de la PEA.

En seguimiento a este acuerdo, los días 27 y 28 de febrero se llevó a cabo el foro *Estudios sobre la Corrupción y Consulta para la integración de la Política Estatal Anticorrupción*, actividad desarrollada en colaboración con el CIDE y la Red por la Rendición de Cuentas, que abrió una ventana de oportunidad para la participación del sector académico.

Asimismo, entre las actividades acordadas, se cuenta con la realización de 14 grupos de enfoque con la participación de las y los servidores públicos de áreas gubernamentales claves para el análisis, los cuales fueron realizados entre los meses de febrero y junio.³ Así, se promovió que en la construcción de la PEA participaran, no solamente la ciudadanía, academia y OSC, sino también, los trabajadores de las instituciones que serán las encargadas de instrumentar la PEA en términos de la Ley del Sistema. Los resultados de estas actividades fueron presentados en la sesión extraordinaria de la Comisión Ejecutiva celebrada el 17 de julio de 2020.

Además, el 28 de julio el CPC y la SESEA dieron inicio a una Consulta Pública en línea, de la cual se desprendió una convocatoria abierta, en la que participaron 3,310 ciudadanos. De igual manera, a través de un cuestionario digital, el CPC realizó una convocatoria paralela y por invitación, dirigida a recabar el punto de

² Esta muestra representa un margen de error de +/-3.7% con un intervalo de confianza del 95%.

³ Cabe mencionar que 6 de éstos se reprogramaron de abril a junio debido a la contingencia sanitaria

vista de **140 académicos y profesionistas**. Los instrumentos para recabar datos se estructuraron a partir de las conclusiones que surgieron del análisis de la encuesta, el foro, y los grupos de enfoque previamente realizados. Ello propició un proceso dialéctico en el que los problemas detectados por los servidores públicos son analizados a la luz de la gravedad o la probabilidad que la ciudadanía atribuye a los mismos, llegando a conclusiones sobre su relevancia social.

Del análisis de estos factores locales de riesgo, se definió una propuesta de prioridades, atendiendo a la competencia y las capacidades locales, y se desarrolló la metodología correspondiente para dar seguimiento al progreso de cada autoridad ejecutora en los objetivos trazados. Finalmente, dichas autoridades ejecutoras **retroalimentaron el esquema de prioridades definidas en el ámbito local**, sus indicadores respectivos, así como la temporalidad para suministrar dicha información.

Los organismos públicos participantes en esta dinámica, se describen a continuación:

Cuadro 2

Autoridades ejecutoras que emitieron comentarios sobre los Indicadores de las prioridades locales de la Política Estatal Anticorrupción

Temáticas	Autoridades ejecutoras
Corrupción en la gestión de los recursos humanos	Secretaría de Administración del Estado de Aguascalientes Secretaría de Finanzas del Municipio de Jesús María Secretaría de Finanzas y Administración del Municipio de Pabellón de Arteaga
Corrupción en la seguridad pública	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Aguascalientes Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad del Municipio de Jesús María
Corrupción en la gestión de rastros	Secretaría de Servicios Públicos del Municipio de Aguascalientes

Corrupción en la gestión integral de residuos	Secretaría de Servicios Públicos del Municipio de Aguascalientes Secretaría de Servicios del Municipio de Calvillo Dirección de Servicios Públicos y Ecología del Municipio de San Francisco de los Romo
Corrupción en el trámite de permisos y descuentos	SEFI Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes
Corrupción en el control de usos de suelo	SEGUOT
Corrupción en la gestión del patrimonio inmobiliario	Secretaría de Administración del Municipio de Jesús María
Corrupción en la gestión de la ayuda social	H. Congreso del Estado Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Aguascalientes Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Aguascalientes

Nota: Las autoridades ejecutoras que retroalimentaron los indicadores, manifestaron no tener inconveniente en proporcionar la información relacionada con el método de cálculo para cada indicador de acuerdo con la temporalidad planteada.

Fuente: Elaboración propia

En conjunto, los instrumentos antes mencionados abonarán a que en la integración de la PEA estén contempladas las opiniones de 4 sectores claves para el combate a la corrupción: servidores públicos, ciudadanía, académicos y colegios de profesionistas.

Figura 3

Línea temporal del proceso de integración de la Política Estatal Anticorrupción



Fuente: elaboración propia

Capítulo 07 Alineación con la Política Nacional Anticorrupción

Apartado 7.1 Los problemas públicos y sus soluciones

En su Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, el INEGI (2019b), señala que, por cada 100 mil habitantes en Aguascalientes, hay 68,925 personas mayores de edad que creen o han escuchado que existe corrupción en los trámites que realizaron. No obstante, también señala que el número de personas por cada 100 mil habitantes que han experimentado algún acto de corrupción es menor (14,677). La corrupción es de por sí, un problema débilmente definido, por lo que cualquier intervención gubernamental requiere precisar el problema en su teoría del cambio, explicando al mismo tiempo de qué manera se producirá el beneficio social esperado.

Apartado 7.1.1 Conceptos de la Política Nacional Anticorrupción

(A) El problema y sus causas

El **problema que ataca la PNA** "es la incapacidad que en México se ha tenido (tanto desde el Estado como desde la sociedad) para controlar la corrupción (esto es, prevenirla, detectarla y sancionarla) que favorece a unos cuantos en detrimento de la mayoría". (SNA 2020, 61) Y que las **causas** de la persistencia del problema son:

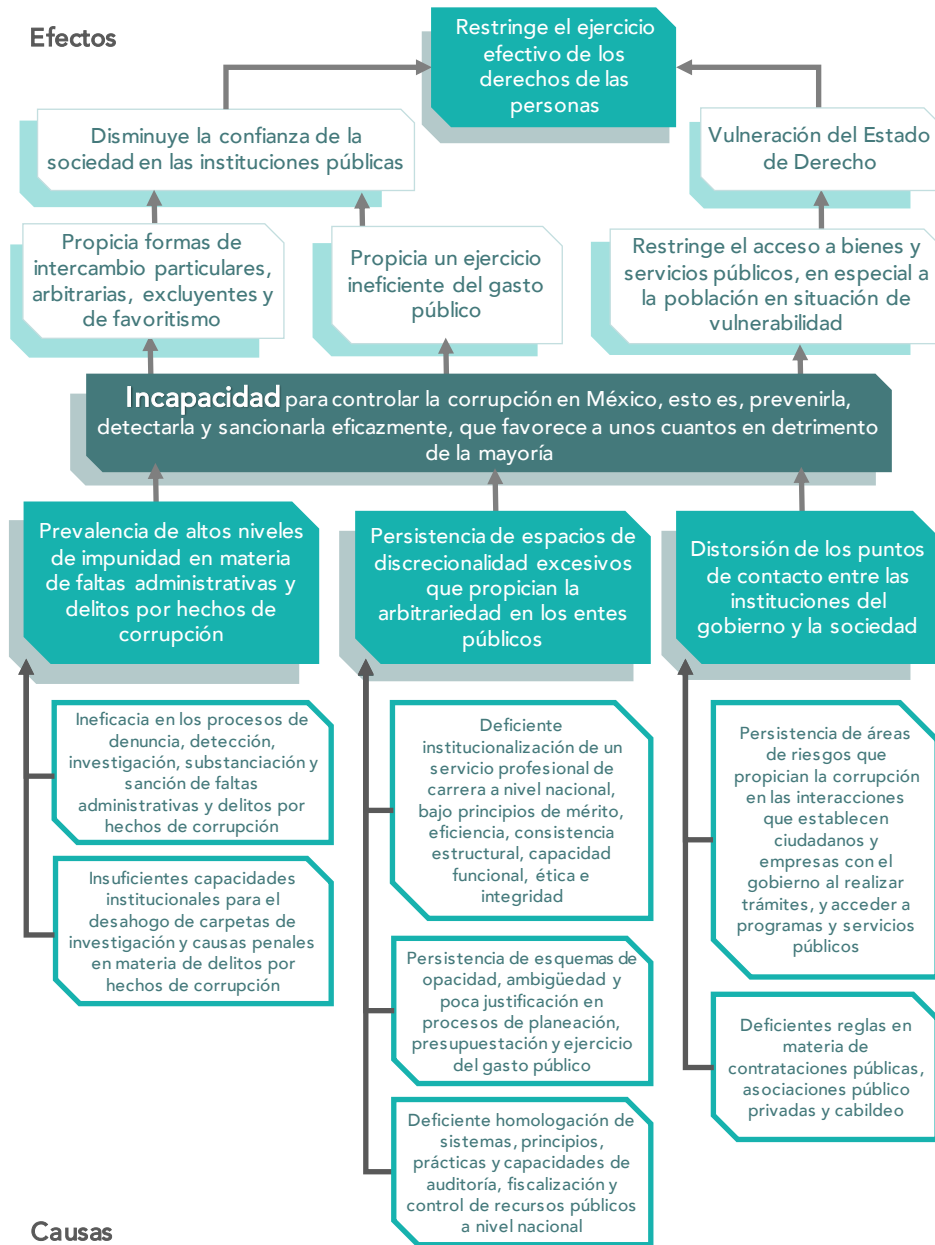
- Prevalencia de altos niveles de **impunidad** en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

- ✎ Persistencia de espacios de discrecionalidad excesivos, que propician la **arbitrariedad** y el abuso de poder en los entes públicos.
- ✎ Distorsión de los puntos de **contacto** entre las instituciones de gobierno y la sociedad.
- ✎ Débil **involucramiento** social en el control de la corrupción.

La figura a continuación sintetiza el árbol de problemas expuesto en dicho instrumento nacional.

Figura 4

Árbol de problemas de la Política Nacional Anticorrupción



Fuente: SNA 2020, 174-5.

La PNA no define el significado la palabra “controlar”, empleado en la definición del problema. Sin embargo, del análisis de sus objetivos se deduce que implica, por una parte, el escrutinio y la vigilancia; y por la otra, se entiende como

contención. Desde tal punto de vista, la definición de la corrupción se vuelve determinante para definir las estrategias encaminadas a “controlarla”.

(B) Los dos conceptos del problema y su respectiva solución

La PNA **define la corrupción** como

...un orden social que basa sus formas de intercambio en las relaciones particulares, arbitrarias, excluyentes, privativas y de favoritismo, en lugar de fundarlas en modos impersonales e imparciales de autoridad... Estos comportamientos se caracterizan en el sector público por la utilización de los recursos y la autoridad públicos sobre una base no universalista, en detrimento del interés colectivo... [se trata de] un conjunto estable de instituciones formales e informales... (SNA 2020, 61)

Pero también concibe que la corrupción tiene dos atributos (corrupción como transgresión y corrupción como orden social), en torno a los cuales problematiza y conecta con dos tipos de soluciones distintas.

B.1. Corrupción como transgresión y su solución

Por una parte, la PNA profundiza sobre un concepto de corrupción al que denominaremos **Corrupción [v1]** que **consiste en el abuso del poder encomendado para beneficio privado**.

De esta definición se desprende que la **Corrupción [v1]** se circunscribe al ámbito gubernamental por implicar el “abuso de poder”. Y si bien, no necesita de la participación de un cliente para producirse,⁴ forzosamente implica la asignación

⁴ Por ejemplo, ciertas formas de peculado, cuya comisión puede consumir el servidor público sin la participación concurrente de otras personas. No se trata aquí, como sostienen otros autores, de la corrupción como la “...transacción voluntaria e ilegal entre un agente y su cliente, en perjuicio de un principal a quien el agente se suponía que tenía que servir” (Schenone 2013).

ilícita de un bien o servicio público para su aprovechamiento individual, motivado por el ánimo de lucro.

Dados los atributos de esta forma de corrupción, se colige que la participación del cliente, en caso de presentarse, se establecería como voluntaria y de colaboración. Los fines⁵ que pretenderían tanto el agente gubernamental como su cliente son ilegítimos, pues ambos persiguen obtener una renta privada a costa de un bien o servicio público.

La PNA señala que, dentro de las reglas e instituciones formales, pueden existir instituciones que favorecen la corrupción o puede haber normas bien diseñadas que no se respetan. Frente a ello, las soluciones que describen la función del control, lo aproximan a su acepción de verificación y vigilancia. Así: "...el control de la corrupción debe establecer restricciones y controles legales que permitan que la autoridad impida la generación de rentas privadas a costa del bienestar general". (SNA 2020, 61)

Ya que el uso arbitrario e impune del poder público (causas a las que denominaremos **Problema [v1]**) provocan la **Corrupción [v1]**, este tipo de transgresiones a la ley implican dos tipos de soluciones que identificamos en los Ejes de la PNA:

📌 **Eje 01 de la PNA. Objetivo General:** Combatir la corrupción mediante la generación, adecuación y fortalecimiento de los procesos de denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción; promoviendo mecanismos de coordinación y transparencia proactiva; y

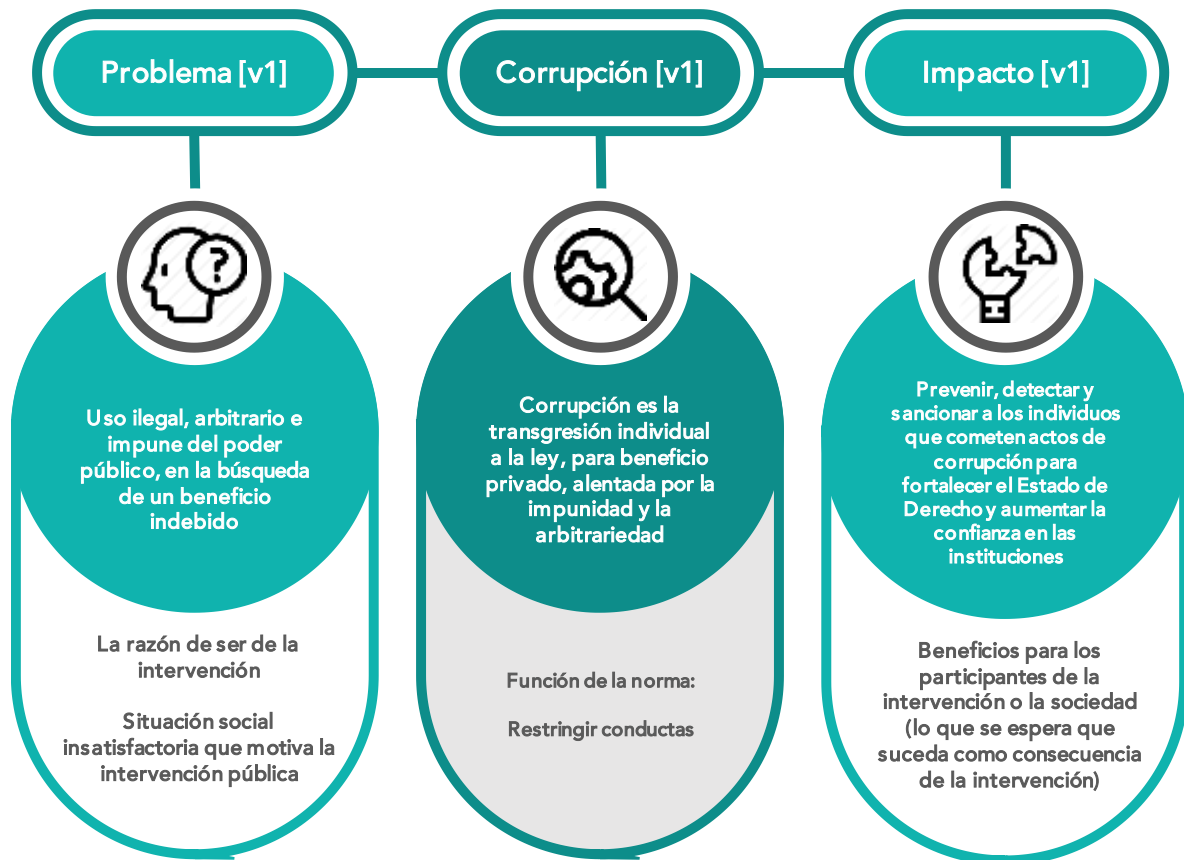
⁵ Conviene referir aquí la distinción realizada por Ludwig von Mises entre medios y fines: "El resultado que la acción persigue se llama su fin, meta u objetivo... Denominamos medio cuanto sirve para lograr cualquier fin, objetivo o meta" (von Mises 2011; 111)

 **Eje 02 de la PNA. Objetivo General:** Disminuir los márgenes de arbitrariedad en el servicio público mediante mecanismos de profesionalización, integridad, control interno, auditoría, fiscalización, rendición de cuentas en el uso de recursos públicos y en la operación de procesos institucionales clave al interior de las administraciones públicas.

Cabe reiterar que el árbol de problemas de la PNA establece que la corrupción menoscaba el Estado de Derecho y desacredita a la autoridad, por lo que la intervención pública debe tener por resultado el revertir estos efectos.

Figura 5

Concepto de Corrupción [v1]



Fuente: Elaboración propia.

B.2. Corrupción como orden social y su solución

Del otro lado, la PNA detalla las soluciones a un segundo fenómeno al que denominaremos **Corrupción [v2]**, y que parte de una serie de asertos negativos, por lo que podríamos caracterizarla en nuestras palabras como **un orden social en el que las normas de intercambio entre sociedad y gobierno son ilegales y la sociedad no pone límites a estos intercambios**.

De esta definición, se desprende que la **Corrupción [v2]** se circunscribe, al igual que la **Corrupción [v1]**, al ámbito gubernamental, si bien, a diferencia de lo que ocurre en la **Corrupción [v1]**, en la **Corrupción [v2]** se precisa de la participación de un cliente.

La **Corrupción [v2]** es un problema “endémico” (SNA 2020, 60) y manifiesta el “débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción” (SNA 2020, 57). En otras palabras, la sociedad no se compromete para contener estos comportamientos (o para auto contenerse), lo que deviene en la incapacidad para controlar la corrupción.

La forma de aprovechar los bienes o servicios públicos que se asignan por medio del acto de **Corrupción [v2]**, sin embargo, no queda establecido en la PNA. Definir este atributo es necesario para la naturaleza de las soluciones que propone la PNA, pues se cuenta con evidencia que en nuestro Estado afecta de manera directa a la persistencia del problema, y explica su carácter endémico, así como la disposición de la sociedad a someter sus intercambios con el gobierno a normas que no están judicialmente tuteladas.

De tal suerte, la SESEA impulsó el desarrollo de instrumentos para aproximarnos a una tesis consistente con las circunstancias locales. Según se detallará en el apartado 7.1.2 del presente documento, la SESEA (2019) comprobó que hasta un 31% de los encuestados estarían dispuestos a perjudicar al gobierno

(actuando como agente gubernamental), asignando ilegalmente bienes o servicios públicos (en el sentido económico del término),⁶ para favorecer a **clientes** (personas que requieren que un bien o servicio público se asigne de forma distinta a la prevista en la norma positiva) con pretensiones legítimas. Esta es la modalidad de corrupción más tolerada en nuestro Estado, y lo más próximo a una norma de intercambio entre sociedad y gobierno, que pueda tener por alcance el desuso de las normas positivas.

Si es verdad que lo que asigna el funcionario corrupto, en este caso, son bienes o servicios públicos no sólo en el sentido jurídico, sino también en el sentido económico, entonces se **diferencia de la forma de la Corrupción [v1]** en lo siguiente:

- ❏ El beneficio ilegítimo que obtiene el servidor público fruto del acto de **Corrupción [v2]**, es pagado por su cliente; a diferencia del acto de **Corrupción [v1]**, donde la ganancia ilegal del agente gubernamental proviene del caudal del propio gobierno.
- ❏ La relación entre el agente gubernamental corrupto y su cliente, a diferencia de lo que acontece en la **Corrupción [v1]**, no es voluntaria o de colaboración. Por el contrario, es una relación desigual, donde el funcionario abusa de su poder, para facilitar o limitar el acceso de su cliente a un fin legítimo.

⁶ Un bien público tiene cualidades que dificultan dividirlo para su aprovechamiento individual: atributo de no exclusión (no se puede excluir a una persona determinada de su uso) y atributo de no rivalidad (el uso por un individuo no sustrae del acceso de ese bien a otros individuos). En palabras de Paul Samuelson: "*I explicitly assume two categories of goods: ordinary private consumption goods ($X_1, \dots, X_n$) which can be parceled out among different individuals ($1, 2, \dots, i, \dots, s$) according to the relations $X_j = \sum_1^s X_j^i$; and collective consumption goods ($X_{n+1}, \dots, X_{n+m}$) which all enjoy in common in the sense that each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption of that good, so that $X_{n+j} = X_{n+j}^i$ simultaneously for each and every i th individual and each collective consumptive good*". (Samuelson, 1954, 387)

La **Corrupción [v2]**, no está motivada por el ánimo de lucro. Al menos no en el sentido de la **Corrupción [v1]**, en la que la posibilidad de lucrar con el patrimonio gubernamental motiva el ilícito, y es el fin que mueve tanto al agente gubernamental corrupto como a su cliente (si lo hubiera). La **Corrupción [v2]** por el contrario, constituye un medio ilegal para lograr un fin legítimo; este fin a su vez, puede tener como resultado, la obtención de una ganancia legítima.⁷

El fenómeno que en economía se denomina la “tragedia de los comunes”,⁸ explica el carácter endémico que caracteriza la **Corrupción [v2]**, donde los actores (un cliente y un agente gubernamental), persiguiendo sus propios fines individuales, causan agravio a los bienes de uso colectivo.

Continuando con el contenido de la PNA, en ésta se estipula que la corrupción no es la mera transgresión individual a la ley alentada por la impunidad y la arbitrariedad (si bien la mitad de los objetivos de ese instrumento se concibieron bajo esa premisa).

Por el contrario, nos advierte que la **Corrupción [v1]** es un enfoque individual que conduce exclusivamente a establecer restricciones y castigos que inhiban

⁷ Por ejemplo, entregar un soborno para obtener una licencia e instalar un negocio.

⁸ Dilema planteado originalmente por el ecologista estadounidense Garrett Hardin, quien pretende refutar que las decisiones orientadas por el beneficio individual son, como lo señala Adam Smith, las mejores para la sociedad en su conjunto. Advierte que los individuos, actuando racionalmente, pueden destruir un recurso compartido, aun cuando es evidente que esto perjudica a todos. Ejemplifica un pastizal abierto para todos, en el que cada pastor recibe todos los beneficios de la venta, pero el costo del sobrepastoreo por cada animal que aumenta su rebaño, se reparte entre todos los pastores. “Al sumar todas las utilidades parciales, el pastor racional concluye que la única decisión sensata para él es añadir otro animal a su rebaño, y otro más... Pero esta es la conclusión a la que llegan cada uno y todos los pastores sensatos que comparten recursos comunes. Y ahí está la tragedia. Cada hombre está encerrado en un sistema que lo impulsa a incrementar su ganado ilimitadamente, en un mundo limitado. La ruina es el destino hacia el cual corren todos los hombres, cada uno buscando su mejor provecho en un mundo que cree en la libertad de los recursos comunes. La libertad de los recursos comunes resulta la ruina para todos.” (Hardin 2005, 4-5)

desviaciones de la norma,⁹ lo que es “insuficiente” cuando las prácticas son aceptadas (SNA 2020, 60).

La **Corrupción [v2]**, parte de la existencia de “...una norma social reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción, aunque ellos contravengan el marco legal...” (SNA 2020, 55). Estas normas *contra legem* rigen porque son la forma habitual de interacción entre gobierno y sociedad, (SNA 2020, 57) y porque la misma sociedad no pone límites a estos intercambios.¹⁰

Las posibles soluciones a la **Corrupción [v2]**, requerirán promover “esquemas de autorregulación y corresponsabilidad” (SNA 2020, 62). Consecuentemente, las soluciones propuestas describen la razón de ser del control, en su acepción de “contener”:

...[se] han generado expectativas compartidas sobre la inutilidad de comportarse de manera íntegra. Ello provoca que existan prácticas y conductas arraigadas que privilegian los actos de corrupción como formas eficaces de interacción entre agentes sociales... el control de la corrupción... debe apuntar hacia el desarrollo de acciones que permitan contar con una ciudadanía más participativa, una sociedad civil más activa y

⁹ Como explica Coase (1992, 102) “...si las transacciones del mercado fueran gratuitas, todo lo que importaría (aparte de las cuestiones de equidad) es que los derechos de las distintas partes debieran estar bien definidos y los resultados de las acciones legales fáciles de pronosticar”.

En cambio, si los medios que requerimos para realizar nuestros fines tienen un costo, la regulación al igual que el arbitrio gubernamental determinan la manera en que se aprovechan dichos medios (Coase 1992, 100) y por lo tanto, condicionan la conducta de los clientes.

¹⁰ Podemos sustentar que se está afirmando que la sociedad no pone límites a la corrupción porque: (1) la PNA descarta el concepto de corrupción individual porque la considera insuficiente dado que el problema es “endémico” (SNA 2020, 60); y (2) la PNA, con sustento en la consulta en línea, señala que la población no tiene claro qué papel puede desempeñar la ciudadanía en el control de la corrupción: solo 15% de los participantes consideran como la acción más relevante para controlar la corrupción el fortalecimiento de los espacios de participación y vigilancia social (SNA 2020, 56).

vigilante, así como a la promoción de esquemas de autorregulación y corresponsabilidad que permitan un control cotidiano de la corrupción..."

(SNA 2020, 62)

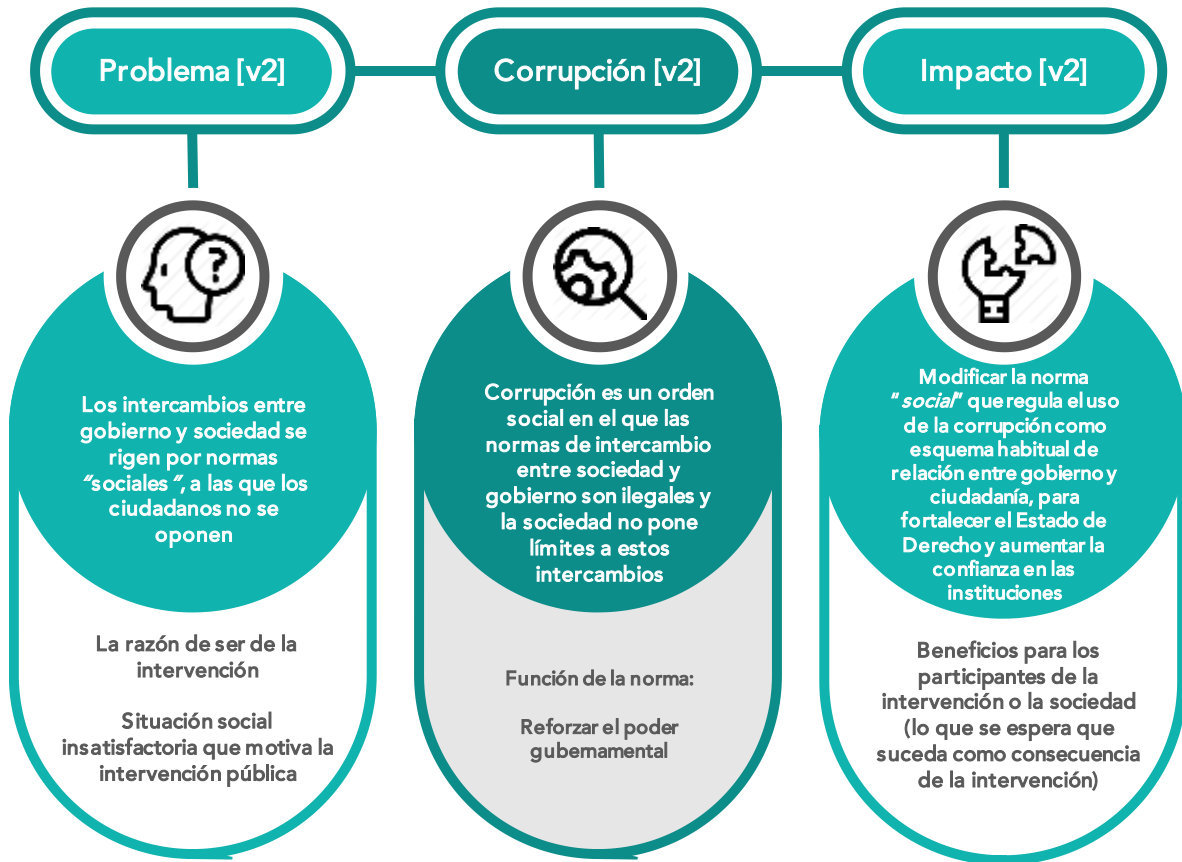
En virtud de que los intercambios entre gobierno y sociedad se rigen por normas "sociales" a las que los ciudadanos no se oponen, (causas a las que denominaremos **Problema [v2]**) provocan la **Corrupción [v2]**. Este género de transgresiones a la ley, implica dos tipos de soluciones que identificamos en los Ejes de la PNA:

- 🔗 **Eje 03 de la PNA. Objetivo General:** Fortalecer los puntos de contacto, espacios de interacción y esquemas de relación entre los entes públicos y distintos sectores de la sociedad, a fin de contener sus riesgos de corrupción.
- 🔗 **Eje 04 de la PNA. Objetivo General:** Incentivar el involucramiento de diversos sectores de la sociedad en el control de la corrupción mediante el fortalecimiento e institucionalización de mecanismos de participación, vigilancia y autorregulación social, bajo un enfoque incluyente y con perspectiva de género.

Se han referido las consecuencias de la corrupción en términos del árbol de problemas de la PNA. Sin embargo, el texto de la misma señala que la **Corrupción [v2]** se origina en una causa de la mayor importancia que debemos integrar a dicho análisis. Apunta a que "...cualquier política en la materia debería orientar su acción también a **modificar la norma social** que regula el uso de la corrupción como esquema habitual de relación entre gobierno y ciudadanía" (SNA 2020, 57). La relación entre el **Problema [v2]**, la **Corrupción [v2]**, y los beneficios esperados o "Impacto", se esquematizan en el siguiente gráfico:

Figura 6

Concepto de Corrupción [v2]



Fuente: Elaboración propia.

Se razona que el problema consiste en que la ciudadanía obedece normas producidas por la sociedad y no acata aquellas gestadas en el proceso parlamentario. Se colige que los objetivos deben tener por efecto modificar la norma social, pese a ser aceptada por la comunidad. La PNA, sin embargo, no se pronuncia respecto al papel que deben desempeñar las normas "sociales" y las positivas. Se infiere que el propósito es reforzar las pautas de conducta que promueve el gobierno, toda vez que las normas "sociales" se consideran contrarias al Estado de Derecho.

No se justifica en la PNA, sin embargo, por qué en una democracia, una "...norma social *reconocida, aceptada y aplicada*..." por la sociedad (SNA 2020, 55), constituye una situación social insatisfactoria que motiva la intervención pública. No explica, por lo tanto, porqué la sociedad adopta como propias determinadas pautas de conducta, rechazando la ley.

En razón de que, como se aclaró al principio del Capítulo 7, los objetivos de la PNA son obligatorios en términos de la LGSNA y su correlativa del Estado, esclarecer porqué la sociedad adopta como propias determinadas pautas de conducta y rechaza las normas positivas, se vuelve determinante para definir las hipótesis clave que se deben consumir para tener por realizado cada objetivo alineado en la PEA.

Apartado 7.1.2 Conceptos de la Política Estatal Anticorrupción

Partimos de establecer si el fin que persigue el cliente del funcionario corrupto es legítimo; así como de distinguir las características del bien que asigna el agente gubernamental.

(A) El bien que asigna el funcionario corrupto y los agravios que implica

La primera parte de nuestro planteamiento implica distinguir entre bienes y servicios públicos en el sentido jurídico y en el sentido económico.

Jurídicamente, los bienes y servicios públicos se definen por su origen: Son aquellos que posee o provee el Estado. Así, los actos de corrupción pueden dañar o perjudicar esos bienes y servicios públicos, produciendo en última instancia, como lo señala el árbol de problemas, una restricción al "...ejercicio efectivo de los derechos de las personas" (SNA 2020, 174-5). Denominamos **Bienes públicos** [j] a los bienes y servicios que comparten esta característica.

La ciencia económica, por otra parte, distingue a los bienes por su destino, y no por su origen, en función de la manera en que se consumen.¹¹ Un bien público posee atributos que dificultan parcelarlo para su aprovechamiento individual, a saber, no se puede (o es muy costoso) impedir a una persona determinada de su uso (no exclusión) y el uso por un individuo no reduce la oferta disponible para otros individuos (no rivalidad). Designaremos a este tipo de bienes y servicios, **Bienes públicos [e]**; y nombraremos **Bienes privados [e]** a aquellos bienes y servicios exclusivos y rivales que pueden aprovecharse para el consumo personal, no obstante, su propietario pueda ser una instancia de gobierno.

La compatibilidad urbanística, el paisaje urbano, los contratos de adquisición gubernamentales, o las horas de trabajo pagadas a un funcionario son todos **Bienes públicos [j]**. Sin embargo, es posible distinguirlos desde el punto de vista económico.

La compatibilidad urbanística y el paisaje urbano, **Bienes públicos [e]**, no se pueden dividir de una forma que sea susceptible a los individuos su aprovechamiento rival y exclusivo, por lo que los podemos asociar con el tipo de bienes que se asignan a través del acto de **Corrupción [v2]**.

¹¹ "Samuelson formuló la distinción entre bienes de consumo privado y bienes de consumo público, según el grado de divisibilidad que presentara su consumo. Se consideraban bienes públicos aquellos cuyo consumo no podía dividirse. Si el consumo de un individuo no reducía el consumo de otro individuo, entraba en la categoría de bien público puro. Musgrave planteó un criterio distinto para analizar los bienes públicos: el criterio de exclusión –surge cuando no es posible (o resulta costoso) impedir a alguien el consumo del bien–. De ser posible introducir algún mecanismo de exclusión, podría generarse un mercado para regular su consumo, y en ese caso el bien podía ser considerado como un bien privado. La teoría de los bienes públicos puros inicialmente formulada por Samuelson ha tenido diversas interpretaciones y transformaciones desde entonces. En la concepción original de Samuelson de no rivalidad, la característica central no es la conjunción en la producción, por lo general modelada por un costo marginal de cero, sino más bien la conjunción del consumo, que significa que el consumo por una persona no reduce la oferta disponible para el consumo por otros. Lo que comenzó como un marco para determinar el alcance adecuado de gasto público se ha convertido en un tema técnico de investigación que ya no coincide con los bienes que deben ser provistos por el gobierno" (Silva Ruiz 2012, 55).

Los contratos de adquisición gubernamentales, o las horas de trabajo pagadas a un funcionario, por su parte, son **Bienes privados [e]**, aptos para su asignación individual y excluyente. Son recursos rivales, pues al distribuirse ilegalmente,¹² su propietario legítimo se ve desprovisto de ese bien en provecho del funcionario y su cliente. Es el tipo de bienes que se asignan a través del acto de **Corrupción [v1]**.

Ya que el pacto entre el agente gubernamental y su cliente consiste en distribuir algo de manera distinta a lo que dispone la norma positiva, se produce un agravio en la forma de un daño o un perjuicio (en el sentido jurídico de los términos).

Ahora bien, la **Corrupción [v2]** se define como un orden social que, además de la conducta que transgrede a la ley, implica una "...norma social **reconocida, aceptada y aplicada...**" (SNA 2020, 55) lo que por sí mismo implica que el problema se encuentra ampliamente extendido.

La teoría del cambio de la PEA explica qué tan extendido se encuentra el problema en el estado de Aguascalientes, así como las causas por las que dicha norma *contra legem* rige y cómo atacarlas. Sostenemos que los funcionarios como sus clientes:

- ❏ No son indistintos a la forma en que se aprovechan los **Bienes públicos [j]**;
- ❏ No son indiferentes al tipo de agravio que implica su acto de corrupción (causar un daño o un perjuicio, es decir, una afectación concreta o potencial); y
- ❏ No son indiferentes a la legitimidad de los fines de sus clientes.

¹² Pensemos, por ejemplo, en una dependencia que pagó horas de trabajo que no recibió, o bien en los concursantes de un procedimiento de licitación que no fueron tratados con inequidad debido a la utilización indebida de información por parte del funcionario.

Para comprobar estas hipótesis, la SESEA (2019) introdujo entre los reactivos de la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad, las cuatro preguntas que se muestran a continuación:

Cuadro 3

Reactivos de la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad dirigidos a medir la disposición a participar en determinados actos de corrupción, así como una descripción de sus principales atributos

Pregunta	Finalidad del cliente	Tipo de bien fruto de la asignación ilegal	Tipo de agravio implicado en el acto de corrupción
Pregunta A. Suponga que usted es empleado del gobierno y está encargado de multar a los que construyen sin licencia o permiso de obra. Usted se da cuenta que un familiar está construyendo sin permiso, y su familiar le pide que no lo reporte. ¿Por cuál motivo accedería a no reportarlo?	<i>Legítima (construir)</i>	<i>Bien público [e]</i>	<i>Perjuicio</i>
Pregunta B. Suponga que usted es empleado del gobierno y su trabajo es autorizar los permisos para que los comercios ambulantes se instalen. Entonces un familiar le pide una licencia para vender en un lugar que está prohibido. ¿Por qué motivo accedería a otorgarle el permiso?	<i>Legítima (vender)</i>	<i>Bien público [e]</i>	<i>Daño</i>
Pregunta C. Suponga que usted es empleado del gobierno y está encargado de realizar las compras. Un familiar que está empezando un negocio quiere realizar sus primeras ventas	<i>Illegítima (usar)</i>		<i>Perjuicio</i>

por lo que le pide que le envíe los precios de la competencia, a escondidas, para saber a qué precios dar su mercancía. ¿Por cuál motivo accedería?	<i>información privilegiada)</i>	<i>Bien privado [e]</i>	
Pregunta D. Suponga que usted es empleado del gobierno y está encargado de revisar que los empleados entren a tiempo a trabajar. Usted se da cuenta de que un familiar suyo cambió la lista de asistencia para esconder que llegó tarde, por lo que su familiar le pide que no lo reporte. ¿Por cuál motivo accedería a no reportarlo?	<i>llegítima (usar las horas pagadas del trabajo en otra actividad)</i>	<i>Bien privado [e]</i>	<i>Daño</i>

Fuente: Elaboración propia.

Al encuestado, se le pide ponerse en el lugar de un servidor público y optar por participar o no de un acto de corrupción.

Para poner en cuestionamiento la escala axiológica del encuestado, en todos los casos tenía la opción de intervenir para favorecer a su familiar, justificando su actuación bajo idénticas justificaciones. Las 6 opciones de respuesta para cada una de las 4 preguntas son: (1) No accedería; (2) Necesita ayuda; (3) No se daña a nadie; (4) Es justo; (5) Puedo pedir algo a cambio; y (6) No sabe o no contesta.

Cuadro 4

Disposición a participar de determinados actos de corrupción, según sus atributos

Respuesta	<i>Bien público [e]</i>		<i>Bien privado [e]</i>	
	Perjuicio*	Daño*	Perjuicio*	Daño*
	(Pregunta A)	(Pregunta B)	(Pregunta C)	(Pregunta D)
No accedería	65	74	78	83
Necesita ayuda	15	12	7	10
No se daña a nadie	10	6	7	4
Es justo	5	4	3	2
Puede pedir algo a cambio	1	3	1	1
NS/NC	4	1	4	0

* Daños o perjuicios causados a un Bien público [j]

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad.

Resultado de este experimento, sobre la base de una muestra representativa a nivel Estatal, se infiere respecto de las hipótesis planteadas que los ciudadanos hidrocálidos:

- Rechazan en mayor medida participar en la asignación ilegal de **Bienes públicos [j]**, cuando ésta significa distribuir ilícitamente **Bienes privados [e]**. Es decir, se rechaza en mayor medida (hasta 83%) participar en actos de **Corrupción [v1]**.
- La asignación ilegal de **Bienes públicos [j]** más aceptada (en relación al orden social) es la que implica **Bienes públicos [e]**. Es decir, hasta un 31% estaría dispuesto a participar en un acto de **Corrupción [v2]**.
- No son indiferentes a la legitimidad de los fines de sus clientes.
- Dentro de los actos de **Corrupción [v1]**, los más rechazados son los que implican un daño. P. ej., el 78% de los ciudadanos entregarían información

privilegiada a un familiar para beneficiarlo con un contrato de adquisiciones (perjudicando a otros competidores); pero, rechazan aún más dañar un **Bien privado [e]**: 83% de los ciudadanos responde que rechazaría ocultar que un familiar está llegando tarde a su trabajo (implicando despojar de esas horas de trabajo a la dependencia).

- ✎ Dentro de los actos de **Corrupción [v2]**, los más rechazados son los que implican un daño. P. ej., el 65% de los ciudadanos no ocultarían que un familiar está construyendo sin permiso (un posible agravio a la compatibilidad urbanística); pero de nueva cuenta es más numeroso el grupo que rechazaría dañar un **Bien público [e]**: 74% de la población encuestada no otorgaría un permiso a un familiar para instalar un comercio ambulante en un espacio prohibido, dañando la imagen urbana.

(B) La relación entre los agentes gubernamentales y sus clientes

La segunda parte de nuestro planteamiento parte de distinguir si el fin que persigue el cliente del funcionario corrupto es legítimo.

Según se estableció en el apartado 7.1.1, punto B.1, de este documento, el cliente que participa en el acto de **Corrupción [v1]**, persigue un fin ilegítimo, pues al igual que el agente gubernamental con el que pacta, busca obtener una renta privada a costa de un **Bien público [j]**. Se señaló entonces, que el tipo de transacción que se realiza con el acto de **Corrupción [v1]**, es voluntaria, motivada por el ánimo de lucro. Además, se estableció que el beneficio ilegítimo que percibe el funcionario tiene su origen en el patrimonio público y no en su cliente. Denominaremos al servidor público que colabora con este cliente, **Cómplice**.

Por otra parte, tenemos que el cliente que comete un acto de **Corrupción [v2]**, persigue un fin legítimo, si bien el medio por el cual se logra este objetivo, es

un acto ilegal. Ya que el bien que asigna el funcionario que participa de la **Corrupción [v2]**, es un **Bien público [e]**, no es susceptible de aprovecharse individualmente. Esto significa que el beneficio indebido que percibe el servidor público por abusar de sus atribuciones, tiene su origen en el cliente, y no en el caudal público. El acuerdo entre el cliente y el funcionario no está motivado por el lucro. Denominaremos al servidor público que viola la ley para beneficiarlos, **Explotador**.

Siguiendo a la *Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad*, cuando el fin del cliente es legítimo, entre un 25 y un 31% de la población aceptaría realizar el papel de **Explotador**; por contraparte, cuando el fin del cliente es ilegítimo, el proceder de los **Cómplices** recibe apenas un 17 o 18% de aceptación.

La mayoría de los **Explotadores** hipotéticos, en términos de nuestra Encuesta, rechaza reconocer que aceptarían cometer el acto de **Corrupción [v2]** para lograr un beneficio propio (1-3%) y en su lugar, racionaliza que su familiar “necesita ayuda” (12-15%) o que no se está dañando a nadie (6-10%).

Los clientes que cometen el acto de **Corrupción [v2]** son la mayoría y pretenden fines legítimos. Además, el **Explotador** obtiene su beneficio indebido a su costa, y sus acuerdos no están garantizados por la autoridad jurisdiccional.¹³ La

¹³ Durante la aplicación de la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Integridad, se preguntó a los ciudadanos de Aguascalientes: “Para tramitar algo en el municipio/delegación, como un permiso, por ejemplo, durante los últimos tres años, ¿ha tenido que pagar usted o algún familiar alguna suma además de lo exigido por la ley?”. Del 11% que respondieron afirmativamente esta pregunta, sólo el 49% afirmó haber recibido el servicio para el que fue destinada la mordida y el 38% se decía poco o nada satisfecho con el trámite.

PEA debe esclarecer por qué entonces el empleo de medios que causan agravio al Estado se encuentra tan extendido.¹⁴

Para el Estado, garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas,¹⁵ presupone valerse de un derecho positivo generalmente reconocido y aceptado. En palabras de Hans Kelsen: "La eficacia de una norma consiste en que ésta se cumple efectivamente y en gran medida, y cuando no se cumple, se aplica en gran medida. La vigencia de la norma consiste en que debe ser cumplida y cuando no se cumple, debe ser aplicada". (Kelsen 1994; 145).

Razón por la cual la existencia de "...una norma social reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción, aunque ellos contravengan el marco legal existente", (PNA; 55) supone una afrenta al medio del que se vale el Estado para lograr su fin. Siguiendo a Kelsen:

La eficacia es una condición de la vigencia en tanto que una norma singular o un orden normativo completo pueden perder su vigencia, dejar de valer, cuando pierden su eficacia o la posibilidad de eficacia. Las normas generales pierden su vigencia cuando dejan de ser cumplidas en gran medida, y cuando no son cumplidas dejan de ser aplicadas... una norma jurídica general, que prohíbe la venta de bebida embriagante decretando que quien la venda debe ser sancionado con prisión, perdería su vigencia cuando quedara claro que por la resistencia de los sujetos supeditados a la norma ésta no es cumplida, y cuando no es cumplida, tampoco es aplicada por los órganos competentes. (Kelsen 1994; 145).

¹⁴ La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (INEGI 2019b) señala que en Aguascalientes 14,677 personas mayores de edad por cada 100 mil habitantes, experimentaron algún acto de corrupción.

¹⁵ Véase el árbol de problemas de la PNA, cuyo efecto último de la incapacidad para controlar la corrupción es "Restringe el ejercicio de los derechos de las personas" (SNA 2020, 174-5).

Dicho fenómeno es lo que se conoce como el *desuetudo*, es decir, la derogación de la ley por su no uso. Siendo el derecho un medio por el cual el cliente logra determinados fines, éste valora el uso de la ley en función de su contribución al logro de dichos fines. En palabras de von Mises:

El valor es la importancia que el hombre, al actuar, atribuye a los fines últimos que él mismo se haya propuesto alcanzar. Sólo con respecto a los fines últimos aparece el concepto de valor en sentido propio y genuino. Los medios, como veíamos, resultan valorados de modo derivativo, según la utilidad o idoneidad de los mismos para alcanzar fines... (Mises 2011; 115) (las negritas son propias).

La producción de normas positivas no se desarrolla en un contexto monopólico. Si el derecho es un medio al que se atribuye determinada valoración, ello implica que el Gobierno no es el único proveedor de reglas de conducta. En palabras de José Ortega y Gasset, "Orden no es una presión que desde fuera se ejerce sobre la sociedad, sino un equilibrio que se suscita en su interior". (Ortega y Gasset citado en Hayek 2017)

En este sentido, Enrique Ghersi explica el carácter competitivo de las fuentes del derecho:

En los sistemas jurídicos anglosajones está muy claro que no hay una sola fuente del derecho, sino que son varias, y a la vez competitivas: la costumbre, la jurisprudencia de los tribunales y las leyes. Sin embargo, en los sistemas jurídico romano-civiles esta percepción no es tan clara. Se confunde constantemente el derecho con ley, en circunstancias que ésta es solamente una de las formas de producirlo. Obviamente, esta confusión se orienta en el sentido de reforzar y aún de justificar los poderes del Estado, pero no altera la realidad... En sentido estricto, en nuestros sistemas

jurídicos la producción de derecho también es competitiva. Lo que ocurre es que se ha reforzado el monopolio del Estado como productor de leyes y minusvalorado la importancia de la jurisprudencia. Pero la fuerza de la costumbre como fuente alterna y competitiva del derecho frente a la ley es real y efectiva, sólo que no necesariamente se produce en cualquier contexto... En términos generales, la costumbre se convierte en una fuente efectiva de derecho cuando el costo de la legalidad excede a su beneficio... cuando los individuos puestos en la posición de realizar determinada actividad económica encuentran que el costo de la legalidad es mayor que el costo de la transacción misma, recurrirán a prácticas jurídicas diferentes para reducirlos, las que, una vez ampliada a determinados grupos, se convertirán en una costumbre generadora de derecho... (Gherzi 1988, 104)

Como bien lo dice Hayek

...cuando decimos que la ley es instrumental queremos significar que al obedecerla el individuo persigue sus propios fines y no los del legislador. Es indudable que los fines específicos de la acción, por ser siempre particulares, no deben entrar dentro de las reglas generales...la afirmación de que la ley nos hace libres tan sólo es cierta si por ley se entiende la norma general abstracta... Una 'ley' que contenga mandatos específicos, una orden denominada 'ley' meramente porque emana de la autoridad legislativa, es el principal instrumento de opresión. (Hayek 2017, Cap. X, 5-7)

Los individuos eligen la norma que mejor consideran que contribuye al logro de sus fines, sean éstos legítimos o ilegítimos. Y por contraparte, las normas que interfieren con dichos fines, tienden a ser poco competitivas en cuanto a medios

para lograrlos. La teoría indica que no somos indistintos ante las reglas de conducta que dificultan el logro de nuestros objetivos. Las personas tendemos a incumplir las normas positivas que obstaculizan la persecución de nuestros fines. Cuando el fin del cliente es legítimo, las pautas de conducta a las que recurre tienden a inaplicar a la norma formalmente vigente. No así en el caso del **Cómplice** y su cliente. Ello atendiendo a la razón que a continuación se expone:

El ánimo de lucro que mueve al **Cómplice** y su cliente (asignar ilegalmente un **Bien privado [e]**), aunque es ilegítimo, motiva la repetición de las negociaciones en el tiempo. Dicha reiteración es lo que, según la economía experimental, incentiva un trato con arreglo a determinada forma de justicia entre las partes.¹⁶ Esta pauta de conducta no requiere ampliarse a grupos muy extendidos de personas, debido a la fuente de obligaciones de que se sirven (el contrato).

Los hallazgos de la economía experimental permiten prever que la asignación ilegal de bienes a cargo de un **Explotador** o un **Cómplice** tenderá a ser inequitativa o incluso a no beneficiar a sus clientes.¹⁷ Los **Cómplices** y sus clientes,

¹⁶ "El concepto de justicia como ventaja mutua contrasta con el concepto de justicia como imparcialidad según el cual 'un estado justo de las cosas es aquel que la gente puede aceptar no solo en el sentido de que no pueden razonablemente esperar el conseguir más, sino en el sentido más exigente de que no pueden razonablemente pedir más', Barry (1989). La justicia como ventaja mutua se relaciona con un escenario de negociación, al que les es propio la cooperación, mientras que la justicia como imparcialidad se relaciona con el concepto de 'fairness' y con la dimensión ética... Esta distinción es, en nuestra opinión, esencial. Lo relevante, en cuanto puede suponer un cuestionamiento de la hipótesis del propio interés reside en que el concepto de 'fairness' prevalezca sin que existan mecanismos que impongan este comportamiento... cuando existe una reiteración en el tiempo en las negociaciones o transacciones en general entre las partes, esta repetición actúa como un mecanismo que incentiva un comportamiento 'fair' y penaliza el comportamiento 'unfair'". (Gómez Pomar 2011; 26-7)

¹⁷ El juego del dictador en economía experimental ha sido intensamente utilizado para contrastar la hipótesis del comportamiento basado en el interés propio. Este experimento, que se debe a Güth, Schmittberger y Schwarze, consiste en dos sujetos que tienen que ponerse de acuerdo en el reparto de una suma de dinero. El dictador, propone cómo repartir el dinero; el que responde, puede aceptar o rechazar la oferta. En caso de que se rechace la asignación, ninguno de los dos obtiene nada. Según Gómez-Pomar (2011; 37-8) en el experimento estándar, arriba de un 30% de

por una parte, cometen el acto de **Corrupción [v1]** por el ánimo de lucro. El pacto voluntario e ilegal entre el **Explotador** y su cliente no están motivados por la misma clase de incentivos. Si bien el **Explotador** lucra a costa de su cliente, éste último no incurre en el acto de **Corrupción [v2]** para obtener una renta a costa de un **Bien público [j]**. Lo que propicia que la negociación entre el cliente y un **Explotador** específico, se torne esporádica. Las características del **Bien público [e]**, así como la dinámica no repetitiva de las negociaciones, deriva en que el incumplimiento contractual no tenga consecuencias. Por una parte, el **Explotador** no pierde beneficio alguno si presta el servicio acordado con su cliente, pues su ganancia deriva de su cliente y no de la distribución ilícita del **Bien público [j]**. Por la otra, dichos acuerdos, evidentemente, no están sujetos a la tutela jurisdiccional.

Las partes en esta clase de negociación, no pueden invocar en su defensa, la protección de los tribunales. El trato entre el **Explotador** y su cliente no tiene por fundamento la legislación derogada por *desuetudo*.

Retomando las palabras de Kelsen (1994; 145) ya que “Las normas generales pierden su vigencia cuando dejan de ser cumplidas en gran medida, y cuando no son cumplidas dejan de ser aplicadas”, la consecuencia más grave y extendida de la **Corrupción [v2]** es la imposibilidad de invocar la acción judicial para garantizar los actos sustentados en la “norma social”, sujetando a la ciudadanía a toda clase de abusos.

En la relación entre el **Cómplice** y su cliente, los actos de **Corrupción [v1]** se suceden repetidamente entre los mismos actores, movidos por la intención de

los dictadores no ofrecen dinero al aceptante y los que lo hacen, ofrecen alrededor de un 25%. Sin embargo, el anonimato incrementa al 60% los dictadores que no ofertan cantidad alguna. Incluso en las variantes del experimento que permiten al dictador quitar dinero, el 90% de los dictadores optan por no ofertar cantidades positivas.

lucrar indebidamente con los **Bienes públicos [j]**. Aunque reiterado y costoso para la hacienda pública, este comportamiento es, comparativamente, marginal. No sólo hay menos disposición a participar en los actos de **Corrupción [v1]**,¹⁸ sino que solamente participan en este tipo de actos un grupo relativamente reducido de personas por el carácter privativo y de favoritismo que implica la distribución del **Bien público [j]**. Y como lo señala adecuadamente el árbol de problemas de la PNA, la consecuencia de estas acciones es la vulneración del Estado de Derecho.

La **Corrupción [v2]** por su parte, figura con prevalencia mayor debido a que un gran número de personas la ejerce de manera esporádica. La negociación se produce dependiendo de dos condiciones:

- ✎ Que los diferentes clientes, cada uno con un fin legítimo diverso, estimen que el **Bien público [j]** que está facultado a distribuir el **Explotador**, constituye un medio idóneo para conseguir su objetivo.
- ✎ Que el costo de cumplir la norma positiva que le permite al cliente acceder al **Bien público [j]**, excede a su beneficio.

La **Corrupción [v1]**, es una causa del fracaso del Estado de Derecho; la **Corrupción [v2]**, por otro lado, es la consecuencia de este fracaso. El efecto distintivo, pues, de la **Corrupción [v2]**, que termina por restringir el ejercicio efectivo de los derechos de las personas, es la negación del acceso a la tutela jurisdiccional

¹⁸ Entre un 17-18% según la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad, contra un 25-31% de los que están dispuestos a participar en un acto de "Corrupción [v2]".

efectiva, que a su vez es una causa de problemas de otra índole tales como los niveles bajos de desarrollo de una sociedad.¹⁹

Como bien lo ha señalado la Open Government Partnership: “Las barreras a los servicios legales y de justicia son tanto una causa como un resultado de la pobreza... Los datos muestran que los problemas legales crean otros problemas, contribuyendo así a un ciclo en declive que inhibe las oportunidades [económicas y sociales de los grupos marginados]” (2018, 4-5).²⁰

(C) El concepto de corrupción de la Política Estatal Anticorrupción

Del análisis de la **complicidad** o **explotación** entre los agentes gubernamentales y sus clientes, se obtiene que la cualidad de voluntario o coercitivo de las transacciones entre los corruptos, no es una característica consustancial a la corrupción.

Se deduce que los **Bienes públicos [j]** a asignar, por cuanto pueden o no ser susceptibles de aprovecharse individualmente, tampoco guarda una relación necesaria con la retribución que obtiene el **Cómplice** o el **Explotador**. Por lo tanto, la naturaleza del bien a distribuir o destinar, tampoco se define como indisoluble del concepto de corrupción.

Ello no significa que el agente gubernamental y su cliente actúen en ausencia de comportamientos pautados. Al contrario, como se verificó en el inciso

¹⁹ Recordemos que el árbol de problemas de la PNA esquematiza que una consecuencia de no controlar la corrupción es que se “*Restringe el acceso a bienes y servicios públicos, en especial a la población en situación de vulnerabilidad*” (SNA 2020, 174-5)

²⁰ Traducción propia: “Barriers to legal and justice services can be both a result and a cause of poverty. People who are vulnerable to social exclusion report more justice problems than other groups. Legal problems tend to trigger and attract other legal and non-legal problems; these same groups appear to experience an increased rate of non-legal challenges as well. Data show that legal problems create other problems, thus contributing to a cycle of decline which inhibits opportunity”.

(A) del presente apartado, el 31% de los hidroclidos están dispuestos cometer un acto de **Corrupción [v2]**; y de éstos, el 80% justifican que lo harían para “ayudar” o porque “no se daña a nadie”.

Si es verdad que la función económica de toda institución jurídica, es abaratar los costos de transacción,²¹ entonces los **Explotadores**, motivados por el valor económico que supone acceder a este mercado, tenderán a contar con “...una norma social reconocida, aceptada y aplicada **que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción...**” (SNA 2020, 55). Si bien ello implica que los clientes consientan (o toleren) determinados actos coercitivos, también es cierto que los ciudadanos tenderán a servirse de esa norma social, motivados por su necesidad de apropiarse los **Bienes públicos [e]** para sus propios fines.

²¹ Formulación derivada del Teorema de Coase, que en palabras de Guido Calabresi significa que “...si se asume racionalidad, sin costos de transacción y sin impedimentos legales para la negociación, todas las asignaciones incorrectas de recursos se solucionarían por completo en el mercado mediante negociación” (Calabresi 1968, 68).

A propósito, Richard Posner ha escrito que “el análisis de Coase postula dos tareas estrechamente relacionadas para el derecho, cuando el derecho se concibe como un método para promover una eficiente asignación de los recursos: minimizar los costos de transacción, definiendo claramente los derechos sobre la propiedad y asignando éstos a las personas que probablemente los valoran más (de manera que se minimice la necesidad de recurrir a costosos contratos para modificar la asignación inicial del derecho); e intentar producir cuando los costos de transacción son prohibitivos -la distribución de recursos que hubiese ocurrido si los costos de transacción fuesen cero, pues esta es la asignación eficiente” (Posner 2002, 43).

En el mismo sentido, Juan Vicente Sola explica que “*La aplicación del teorema de Coase supone que el juez o el legislador deben comenzar sus análisis por la presunción de que las partes pueden y, en general, lo harán, agotar las ganancias de las soluciones posibles a sus diferencias a través de negociaciones privadas y los que argumenten en contra de esto deben asumir la carga de la prueba. La evidencia de la solución óptima obtenida por la negociación establece una presunción en favor que las partes negocien un acuerdo ya que el resultado de este último será eficiente, por ello, deben evitarse decisiones sobre compensaciones por daños. Se debe recordar que las partes siempre llegarán a un punto eficiente en el criterio de Pareto. Aún si los costos de transacción son tan amplios que impiden las transferencias de derechos, el resultado será Pareto superior, vistos los costos de transacción.*

La función del legislador y del juez es disminuir los costos de transacción que limitan los acuerdos, asegurando el acceso a la información a las partes, resolviendo los problemas de coordinación necesarios para un acuerdo. Evitando comportamientos estratégicos y free-riders”. (Sola 2011, 24, las negritas son del texto original).

Por tales argumentos, se define el **Concepto de Corrupción [v3]** de la Política Estatal en la materia en los siguientes términos:

Corrupción es la asignación de bienes o servicios públicos para lograr un beneficio en perjuicio de alguien.

Cabe agregar que dicha definición es a su vez compatible con el criterio de eficiencia económica de Pareto, el cual establece que “las situaciones son eficientes, si al haber un cambio de esa situación, se beneficia a alguno, sin perjudicar a otro” (Millar y Meiners, citado en Reyes y Franklin 2014, 223).

A los atributos ya mencionados del problema social, cabe añadir una consideración no menos relevante sobre la **percepción** del problema social. Las teorías sobre los grupos de presión, nos explican que “...al cristalizar en redes de corrupción, los intereses corruptos compiten entre sí por capturar al Estado o influirlo en sus distintas ramas, para así continuar beneficiándose con la corruptela existente y las ganancias monopolistas” (Quiroz 2013, 46). En este sentido, el riesgo de un sesgo en la política es una posibilidad; no obstante, en modo alguno significa que se deba soslayar dicho factor. Como bien reflexiona Kanheman:

*Comparto la inquietud que le produce a [Cass] Sunstein la influencia de los temores irracionales y las cascadas de disponibilidad en la política pública en la esfera del riesgo. Pero también comparto la creencia de [Paul] Slovic de que los temores propagados, aun si son irracionales, no deben ignorarlos quienes establecen esa política. Racional o no, el temor es perjudicial y debilitante, y **quienes establecen [las políticas públicas] deben hacer todo lo***

posible para proteger a la opinión pública del miedo, no solo de los peligros reales. (Kanheman 2012, 147)

Ahora bien, la opinión pública es ampliamente variable y susceptible de ser influida por medios de comunicación, OSC o por la lucha electoral. Más aún, para algunos autores, la competencia por el poder político, es el punto donde confluyen las teorías que explican la corrupción basadas en la percepción, con las formulaciones culturalistas. Al respecto, Quiroz (2013) considera:

Los relativistas históricos y antropológicos a menudo asumen que ciertas constantes culturales hacen que la corrupción sea un hecho común y aceptado en las sociedades en desarrollo.

*Un corolario a los enfoques culturalistas es aquella postura según la cual **la corrupción está determinada culturalmente**... Entre las décadas de 1960 y 1980, ciertos politólogos y diseñadores de políticas de relaciones internacionales también consideraban, en el contexto de la Guerra Fría, que la corrupción en Latinoamérica era un mal menor, es decir, un hecho inevitable de la “política real” o de la “política habitual”. La persistencia de la corrupción era aceptada condescendentemente como algo inherente a los sistemas políticos menos desarrollados, juntamente con nociones confusas acerca de sus posibles beneficios en la distribución del ingreso.*

*Por otro lado, quienes examinan la historia desde una perspectiva marxista tienden a asociar el capitalismo con la corrupción, la expropiación injusta y la dependencia externa. Para estos historiadores, la élite o las oligarquías que ocupan el poder fundaron su supremacía en prácticas corruptas o criminales y en venderse al imperialismo. Esta perspectiva nos ofrece unas **generalizaciones y supuestos no probados, útiles como armas políticas e ideológicas, pero que no logran explicar los efectos contrarios al desarrollo***

característicos de la corrupción, en especial bajo regímenes socialistas revolucionarios.

...la corrupción a gran escala... se da cuando las normas favorables al desarrollo, tanto formales como informales –las reglas que protegen los derechos de propiedad, reducen los costos de transacción, desalientan la manipulación rentista extraeconómica (rent seeking) y garantizan los pesos y contrapesos políticos-, son inexistentes, están distorsionadas o se muestran inestables. En consecuencia, la falta de disuasivos adecuados impide contener comportamientos oportunistas (free rider behavior) y despóticos, las costumbres rentistas o las ventajas monopólicas de aquellos que tienen acceso al poder político, la Administración Pública y los privilegios económicos.

...la corrupción puede considerarse tanto como una variable independiente, la causa del deterioro de las instituciones, como una variable dependiente, un subproducto de instituciones debilitadas (las negritas son propias) (Quiroz 2013, 43-5)

Es claro que, basado en la capacidad de las instituciones obligadas por este instrumento, la interpretación más consistente es que la corrupción es una **variable dependiente**, fruto de instituciones debilitadas por una **coordinación insuficiente** a nivel general, para prevenir, detectar o sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción; ni para controlar o fiscalizar los recursos públicos.

Por lo expuesto, la corrupción como problema social definido a efectos de esta PEA, se caracteriza por su enfoque sistémico y orgánico, ligado a la evolución del entorno normativo e institucional que permite disponer de los recursos públicos.

Apartado 7.2 Teoría del cambio de la Política Estatal Anticorrupción

El SNA define el problema principal de la PNA como la “Incapacidad para controlar la corrupción en México, esto es, **prevenirla**, **detectarla** y **sancionarla** eficazmente, que favorece a unos cuantos en detrimento de la mayoría” (2020, 174-5). Como se colige a partir de su teoría del cambio, la **Corrupción [v1]**, propone medidas restrictivas, descritas en los ejes 01 y 02 de la propia PNA; en tanto que para combatir la **Corrupción [v2]**, en todo caso, se requiere que la sociedad participe de los mecanismos de control social, así como absteniéndose de preferir las “normas sociales” sobre las normas formalmente vigentes. Ello motivaría que el propio término “**controlar**”, que se emplea en la definición del problema principal, se interprete en sus dos acepciones, como vigilancia y como (auto) contención.

Jean Claude Thoenig señala que “La política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales” (Thoenig, citado en Velásquez 2009, 152). Este proceso integrador de las acciones de varios entes públicos para resolver un problema social, se encuentra descrito en la LGSNA (artículo 6, párrafo 1), la cual señala que el SNA tiene por objeto establecer políticas “...para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la **prevención**, **detección** y **sanción** de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la **fiscalización** y **control** de recursos públicos”.²²

Si “la política estatal es la toma de posición del Estado en torno a una cuestión” (Oszlak y O'Donnell, citado en Guardamagna y Cueto 2013, 67), la intervención estatal en torno a un problema implica decantarse por una solución

²² En el mismo sentido, la Ley del Sistema (artículo 6°, párrafo 3), agrega que “Las políticas públicas que establezcan el Comité Coordinador Nacional y el Comité Coordinador, son obligatorias y deberán ser implementadas por todos los entes públicos, en el ámbito de sus competencias”.

con base en la estrategia que le anima y los recursos de que dispone. En este sentido, la “Incapacidad para controlar la corrupción” no se considera la definición más adecuada del problema social, pues resulta inadmisibile que las instituciones estatales o municipales no tengan las aptitudes, recursos o atribuciones requeridas para dar cumplimiento a las funciones que le fueron encomendadas.

La complejidad específica de la PEA radica en que, además de los múltiples agentes que participan en su formulación, implementación y evaluación, el problema que se pretende atacar es de origen multicausal, lo que involucra precisamente la acción coordinada de todas las autoridades públicas locales, en sus respectivos ámbitos de competencia, para lograr el objeto que da razón de ser al Sistema: prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para controlar y fiscalizar los recursos públicos.

Theodore J. Lowi, al analizar el impacto de las políticas públicas en términos de costos y de coacción, distinguió las políticas regulatorias de las constituyentes. Señaló que las primeras, imponen restricciones y control a las actividades y recursos de las personas; en tanto que las segundas, organizan o reorganizan a las entidades públicas para el adecuado cumplimiento de sus funciones (Velásquez 2009, 185).

Y si bien es cierto que para solucionar la Corrupción [v1]²³ la PNA enfatiza los límites y las sanciones, también es cierto que atacar las causas de ambos tipos de corrupción implica reorganizar a los entes públicos (la mayoría de los cuales existía de manera previa a la creación del Sistema) encausando el empleo estratégico de sus recursos y competencias a través de herramientas como esta PEA.

²³ Véase el punto B.1, Corrupción como transgresión y su solución, en el apartado 7.1.1 *Conceptos de la Política Nacional Anticorrupción*.

En el Senado de la República, luego de analizar las iniciativas que dieron origen al SNA, se llegó a la conclusión (y así quedó plasmado en el dictamen de la cámara de origen):

El Sistema Nacional Anticorrupción fue concebido por el Constituyente Permanente como el parteaguas en los esquemas de coordinación para combatir la corrupción y eficientar la prestación del servicio público. Se pensó como la piedra angular que vendría a dar plena efectividad a la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, a través de la coordinación entre los diferentes órdenes e instancias gubernamentales, y por supuesto, con una amplia participación de la sociedad civil. (Senado de la República 2016, 610)

Estos conceptos son a su vez consistentes con la idea desarrollada al final del apartado 7.1.2, de que la corrupción se produce en un contexto de debilidad institucional caracterizado por la falta de una acción conjunta y coherente de los organismos gubernamentales. La coordinación, en este sentido, determina la fortaleza o debilidad institucional para prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción; y para fiscalizar y controlar los recursos públicos.

Por tales argumentos, se considera que el **Objetivo Central de la Política Estatal Anticorrupción** consiste en:

Coordinar a las instituciones públicas en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción; así como en el control y fiscalización de los recursos públicos

A partir del objetivo central de la PEA se determina a la **prevención, detección, sanción, control y fiscalización**, como los cinco ejes que permitirán direccionar la acción conjunta de las autoridades públicas locales en el combate a los fenómenos conceptualizados como **Corrupción [v1]** y **Corrupción [v2]**. Dichos ejes, además, identifican con claridad la manera en que los objetivos planteados en el presente instrumento contribuyen a resolver el problema social. Por este motivo, se procede a definirlos, teniendo en consideración los objetivos que, atendiendo al mandato del artículo 6º, párrafo tercero de la Ley del Sistema, obligan a todos los entes públicos locales.

Como punto de partida, la **prevención** puede ser asociada con “Gestionar, prever, planificar y comprometerse para anticiparse a los peligros, evaluar los riesgos y adoptar medidas antes de que ocurra un accidente” (OIT 2005, 1). En materia delictiva, la prevención se ha convertido en un elemento central en las acciones para combatir actos fuera de la ley, misma que se define como “el conjunto de las estrategias dirigidas a disminuir la frecuencia de ciertos comportamientos sean estos considerados punibles o no por la ley penal, a través del uso de instrumentos diversos de aquellos penales” (Selmini 2008, 43).

Relacionando las definiciones anteriores, se entiende por prevención a todas las estrategias y acciones que las autoridades ejecutan para anticiparse a comportamientos institucionales y sociales que trasgreden los principios éticos y de integridad, teniendo como objetivo disminuir la frecuencia con la que se cometen faltas administrativas y hechos de corrupción. A partir de la definición anterior, se identifican como medios preventivos para combatir la corrupción el reducir el costo de la legalidad y el robustecer la cultura de la legalidad.

Reducir el costo de la legalidad como medio preventivo, encuentra sustento en la idea de que los individuos toman decisiones después de analizar los costos y beneficios de sus acciones, es decir, aplican criterios racionales en sus decisiones. Por ejemplo, si la solicitud de un trámite o servicio conlleva múltiples requisitos, además de la inversión considerable de tiempo, puede ser que el individuo interesado, busque opciones que optimicen sus recursos, aún si estas son formales o no. En palabras de Enrique Gherzi (1991, 7) el “costo de la legalidad es la apreciación individual de todo aquello que es necesario hacer o no hacer para disfrutar del amparo y protección del régimen legal”. A partir de esto, se entiende que a menor costo de la legalidad es menos probable que se cometan actos de corrupción. Por su parte, robustecer la cultura de la legalidad como medio preventivo de combate a la corrupción, se fundamenta en la idea de que, a través fomentar el cumplimiento de las normas por todas las personas, se genera un rechazo a la ilegalidad y se defiende el estado de derecho (Martínez, Ochoa, Rivera y Alamilla 2017).

La figura a continuación describe cuáles prioridades de la PNA (círculo externo) aportan a reducir el costo de la legalidad o a robustecer la cultura de la legalidad (círculo intermedio) esquematizando el modo en que contribuyen a prevenir actos de corrupción.

Figura 7

Prioridades de la Política Nacional Anticorrupción orientadas a la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, la prevención por sí sola, no es efectiva para combatir la corrupción. Para detonar la acción coordinada de las autoridades públicas locales se deben emplear mecanismos que incrementen la probabilidad de detectar las

desviaciones a la norma u objetivos institucionales. Dichos mecanismos deben ser lo bastante amplios que permitan involucrar a la sociedad en la vigilancia de la autoridad y transparentar la información gubernamental.

En otros términos, cuando se habla de mecanismos para detectar actos de corrupción, se asocia este concepto con la presentación de denuncias ciudadanas o de los servidores públicos que alertan sobre posibles actos de corrupción al interior del gobierno, no obstante, para que una denuncia concluya con la aplicación de una sanción, debe ser acompañada con medios de prueba que inicien procedimientos efectivos para sancionar a los responsables y reparar el daño causado; considerando lo anterior, se entiende por **detección** de las desviaciones a la norma u objetivos institucionales, a todas las estrategias y acciones que las autoridades ejecutan con el objetivo de transparentar la información gubernamental e involucrar a la sociedad en la vigilancia de la autoridad, permitiendo con ello, identificar posibles faltas administrativas y hechos de corrupción pero sobre todo, aportar elementos de prueba que inicien procedimientos eficaces, para sancionar a los responsables y reparar el daño. No debe soslayarse que “la corrupción prospera donde la transparencia, la rendición de cuentas y la participación activa de los servidores públicos y de la ciudadanía son débiles” (ASF 2015, 5).

En este sentido, el diagrama a continuación, describe la forma en que las prioridades de la PNA, enunciadas en la parte externa de la figura, contribuyen a detectar las desviaciones a las normas u objetivos institucionales. La figura ilustra qué objetivos de la PNA se relacionan con el involucramiento social, y cuáles con la transparencia; ambos, elementos que abonan a la detección de irregularidades.

Figura 8

Prioridades de la Política Nacional Anticorrupción orientadas a la detección de faltas administrativas y hechos de corrupción



Fuente: Elaboración propia

A partir de la detección de posibles faltas administrativas o hechos de corrupción se deben procesar las acusaciones por incumplir la norma y, en su caso, sancionar a los culpables. No obstante, para que las acusaciones sean procesadas de la

manera más eficaz posible, deben cumplirse dos condiciones: la primera, es que las autoridades investigadoras coadyuven entre sí, dentro del marco de sus funciones, para esclarecer las posibles faltas administrativas o hechos de corrupción detectados; la segunda condición es que las autoridades encargadas de investigar soporten sus acusaciones con elementos sustantivos que permitan proceder al desahogo las etapas subsecuentes de los procedimientos tanto administrativo como penal.

El enfoque que adopta la PEA, parte de la idea de que para procesar las acusaciones por incumplir la norma y sancionar a los culpables, las autoridades deben ejecutar acciones encaminadas a garantizar el desahogo de las investigaciones y la cooperación entre las autoridades encargadas de investigar posibles faltas administrativas y hechos de corrupción. No debe ignorarse que, en términos del análisis económico del delito, las políticas públicas óptimas para combatir el comportamiento ilegal dependen no sólo de la severidad del castigo (entendida como la magnitud y la forma del castigo: prisión, multa, etc.) sino también de la probabilidad de que se descubra un delito y se aprehenda y condene al delincuente (Becker 1974, 43), en tal sentido, garantizar el desahogo de las investigaciones y la cooperación entre las autoridades, permitirá aumentar la probabilidad de procesamiento y condena de faltas administrativas y hechos de corrupción, lo que a su vez disminuirá la frecuencia con la que se cometen actos de corrupción.

En consonancia con lo expuesto, el esquema a continuación relaciona el Eje correspondiente a *Procesar las acusaciones por incumplir la norma, y sancionar a los culpables*, con las prioridades de la PNA que contribuyen a garantizar el desahogo de las investigaciones o a la coadyuvancia entre autoridades investigadoras.

Figura 9

Prioridades de la Política Nacional Anticorrupción orientadas al procesamiento de las acusaciones y la sanción de los responsables por la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción



Fuente: Elaboración propia

De manera complementaria a la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, las autoridades públicas deben coordinarse para controlar los recursos públicos de manera efectiva.

Para las ciencias administrativas el **control** es entendido como “una función dinámica inmersa en las actividades, operaciones y procesos que realiza la administración. Su propósito es alertar, detectar y orientar la corrección de las desviaciones de planes.” (Dexter y Pozo 2012). Profundizando en el concepto desde el punto de vista de las normas de auditoría, la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, señala que el control es parte de “un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso” (Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, artículo 1, 1998).

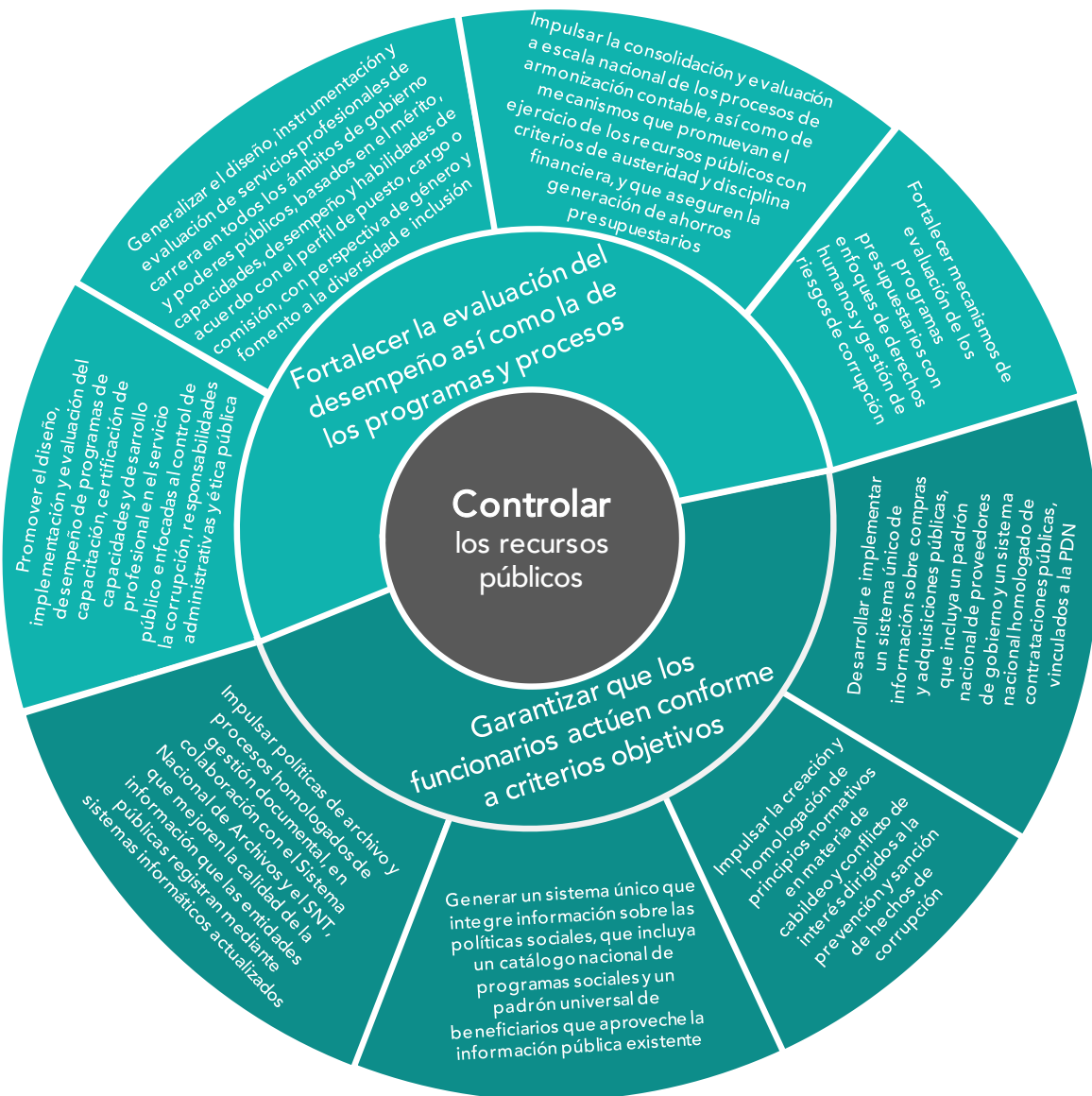
Considerando las definiciones anteriores se deduce que, con la implementación de estrategias y acciones de control, las autoridades locales podrán visibilizar y corregir la desviación de los objetivos institucionales. Por tal motivo, se identifica como prioritario fortalecer la evaluación del desempeño de los programas presupuestarios, pero también la evaluación de los procesos y los programas gubernamentales en general y, con ello, abonar a que los servidores públicos actúen conforme a criterios objetivos en la asignación y aplicación de los recursos económicos de las instituciones gubernamentales, favoreciendo el cumplimiento de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad.

A similitud de las figuras anteriores, la parte externa del diagrama a continuación, contiene las prioridades de la PNA que abonan al control de los

recursos públicos, esquemmatizando en el círculo intermedio la forma en que se relacionan con dicho Eje de la PEA.

Figura 10

Prioridades de la Política Nacional Anticorrupción orientadas al control de los recursos públicos



Fuente: Elaboración propia

El control de los recursos públicos se encuentra estrechamente vinculado con el concepto de **fiscalización**; no obstante, cuando se habla de fiscalizar se hace alusión al proceso por el que se revisa y verifica que las operaciones financieras (captación, recaudación, administración, manejo, custodia y ejecución) se desarrollen conforme a las normas aplicables (Portal 2018, 99). Si bien dicha revisión implica detectar actos de corrupción, su efecto distintivo consiste en aportar elementos para iniciar procedimientos que concluyan con la sanción de las personas que resulten responsables y la reparación del daño causado. En otras palabras, la fiscalización de los recursos públicos abona a la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción. Sin embargo, el uso de normas de auditoría sencillas y homólogas por parte de las autoridades locales, así como la introducción de tecnologías encaminadas a mejorar los procesos de control (así como los propios procesos de fiscalización) resultarán determinantes para aumentar la efectividad y el impacto positivo de estas verificaciones.

El diagrama a continuación, relaciona el Eje relativo a la *fiscalización de los recursos* con aquellas prioridades de la PNA que impulsan el uso de normas de auditoría sencillas y homólogas, o bien que introducen tecnologías encaminadas a mejorar el control y la fiscalización.

Figura 11

Prioridades de la Política Nacional Anticorrupción orientadas a la fiscalización de los recursos públicos



Fuente: Elaboración propia

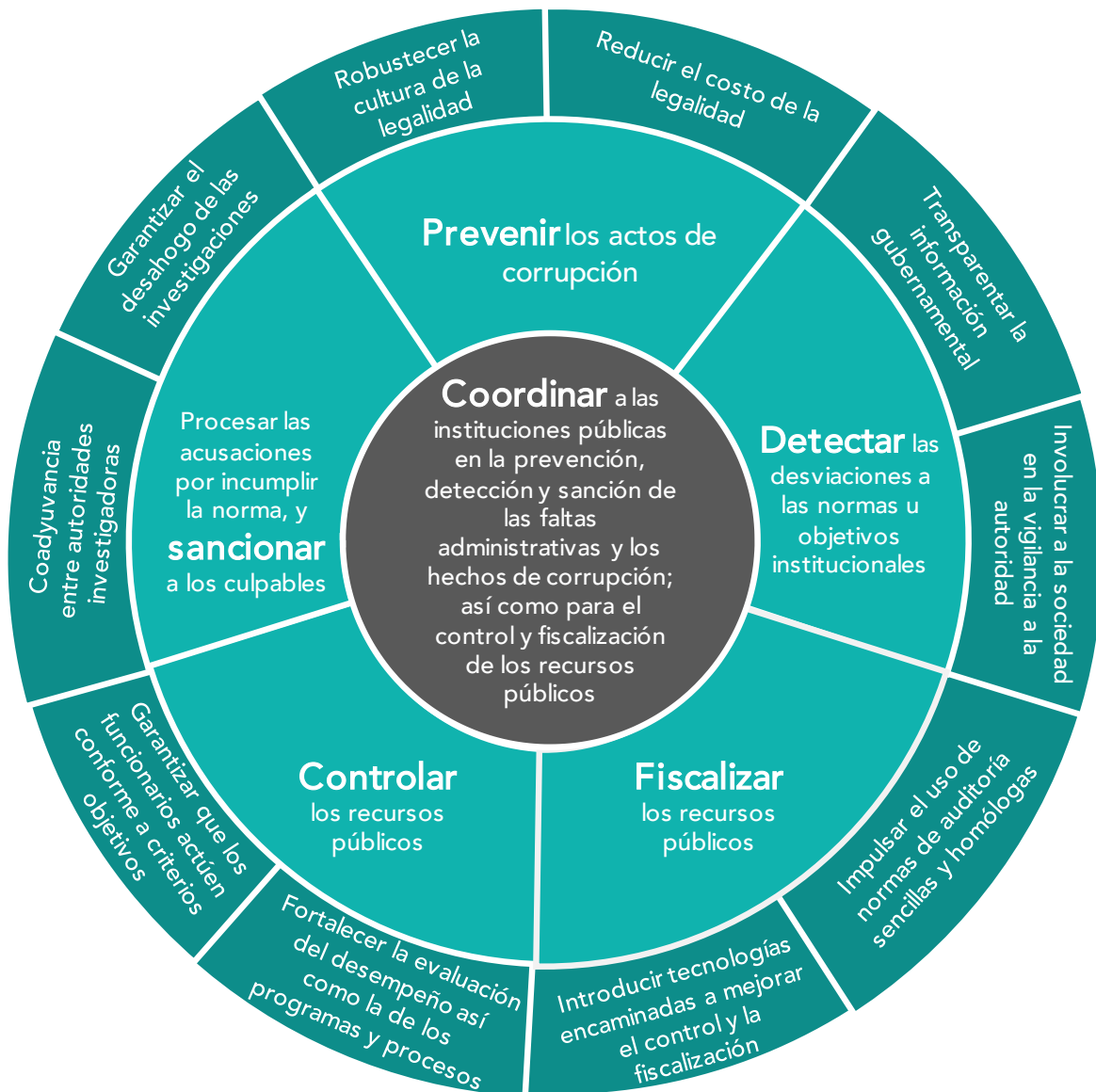
Hasta el momento, se concluye que los objetivos de la PNA alineados a la Política Estatal Anticorrupción contribuirán a su objetivo central, a través de los siguientes medios:

- ✎ Reducir el costo de la legalidad
- ✎ Robustecer la cultura de la legalidad
- ✎ Involucrar a la sociedad en la vigilancia a la autoridad
- ✎ Transparentar la información gubernamental
- ✎ Coadyuvancia entre autoridades investigadoras
- ✎ Garantizar el desahogo de las investigaciones
- ✎ Fortalecer la evaluación del desempeño, así como la de los programas, los procesos y el personal
- ✎ Garantizar que los funcionarios actúen conforme a criterios objetivos
- ✎ Impulsar el uso de normas de auditoría sencillas y homólogas
- ✎ Introducir tecnologías encaminadas a mejorar el control y la fiscalización

Gráficamente, la figura a continuación ilustra la **relación del objetivo central de la PEA** (parte central del diagrama) **con sus Ejes** (círculo intermedio) y de éstos a su vez, **con los medios** recién enlistados (parte externa de la figura). Dicha relación, permitirá concatenar, por su parte, los objetivos de carácter local producto del análisis expuesto en los capítulos 8 en adelante.

Figura 12

Forma en que las prioridades de la Política Nacional Anticorrupción aportarán a la realización de cada Eje de la Política Estatal en la materia



Fuente: Elaboración propia

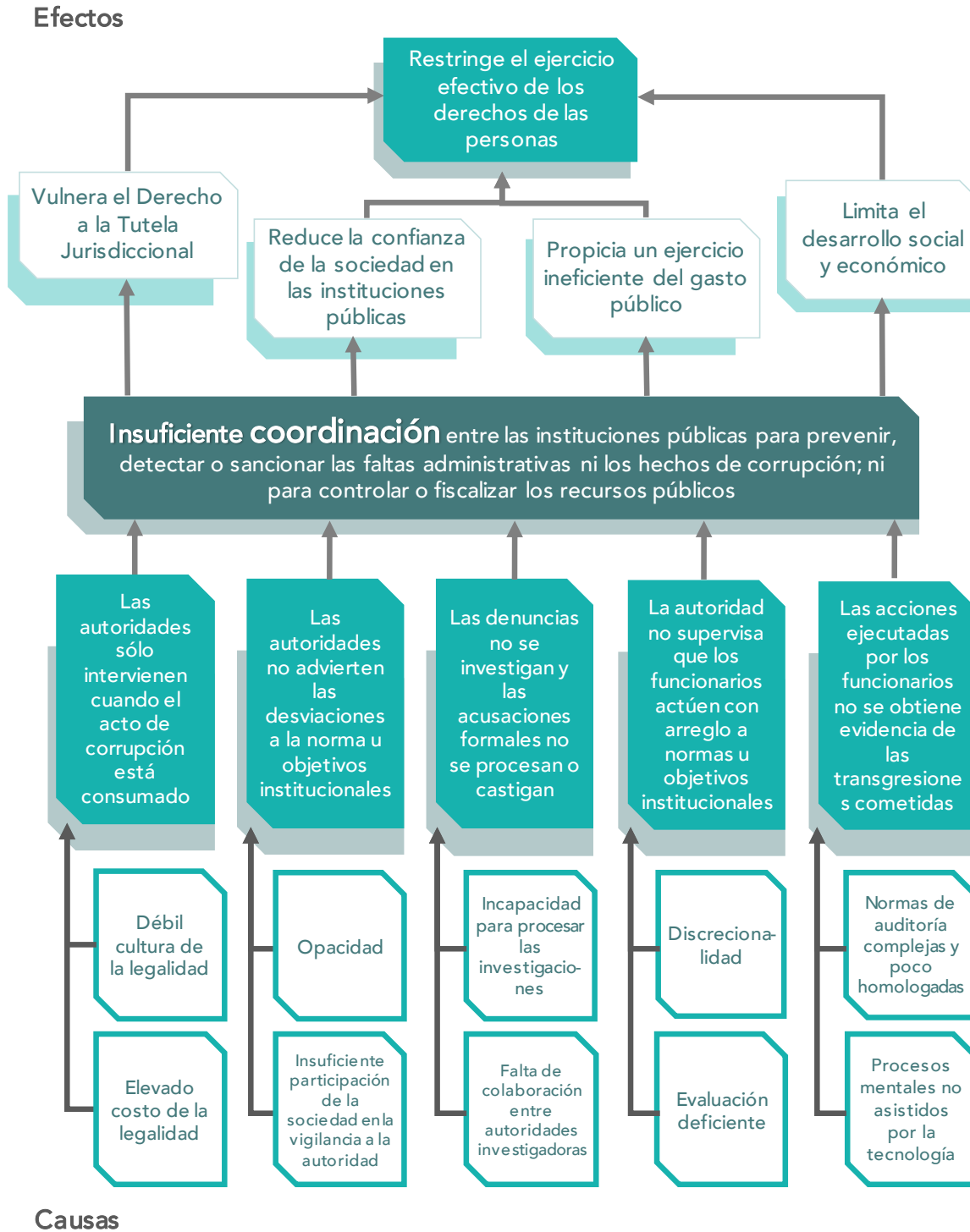
A partir de la aplicación de la metodología del marco lógico y considerando como Problema Central de la Política Estatal Anticorrupción la:

Insuficiente coordinación entre las instituciones públicas para prevenir, detectar o sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción; y para controlar o fiscalizar los recursos públicos

se expone a continuación la representación gráfica de las causas de dicho problema y sus consecuencias (figura 13). Seguidamente, la figura 14 contiene el árbol de objetivos que esquematiza los medios y fines que se perseguirán para atacar el problema social en cuestión.

Figura 13

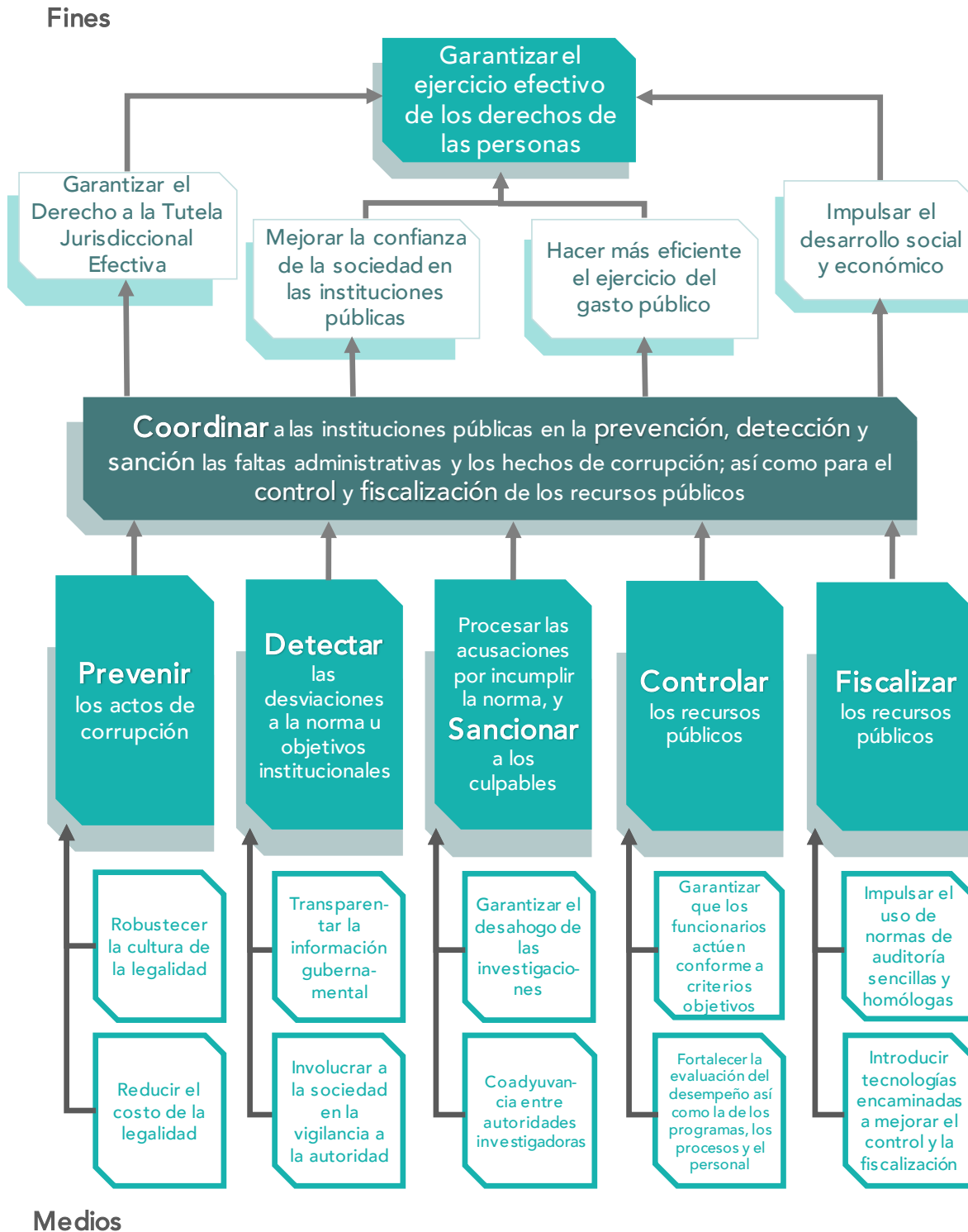
Árbol de problemas de la Política Estatal Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia

Figura 14

Árbol de objetivos de la Política Estatal Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar mediante la revisión del árbol de objetivos, impulsar la coordinación de las instituciones públicas para prevenir los actos de corrupción; detectar las desviaciones a la norma u objetivos institucionales; procesar las acusaciones por incumplir las normas, y sancionar a los culpables; así como controlar y fiscalizar los recursos públicos, contribuirá a garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional, a mejorar la confianza de la sociedad en las instituciones públicas, a hacer más eficiente el ejercicio del gasto público e impulsar el desarrollo social y económico de la entidad, lo que a su vez, garantizará el ejercicio efectivo de los derechos de las personas, que se visualiza, como el resultado final de esta PEA.

Apartado 7.3 Objetivos de la Política Nacional Anticorrupción integrados

SESNA (2020, 22) destaca que, contar con patrones de actuación homogéneos, resulta en una ventaja desde una perspectiva intergubernamental, pues propicia la coordinación pese a tener diversas competencias en materia de control de la corrupción. Además, ha señalado que la PEA:

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

La alineación permite tener claridad sobre la contribución de los SEA al logro de los objetivos planteados a nivel nacional a través de acciones que constituyan un esfuerzo coordinado y que deriven de las 40 prioridades de política pública contenidas en la PNA. (SESNA 2020, 14-5)

Como se ha señalado en reiteradas ocasiones, la LGSNA así como su correlativa a nivel estatal, disponen que las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del SNA son obligatorias para todos los entes públicos.

En ese sentido, SESNA estima recomendable incorporar en las Políticas Estatales Anticorrupción, previo análisis detallado, las 40 prioridades de política contenidas en la PNA (SESNA 2020, 15).

Incorporar los objetivos de la PNA, no significa replicarlos en el documento local. Por el contrario, el artículo 6º, párrafo 3 de la Ley del Sistema implica que el CC debe establecer de qué manera los 77 entes públicos de Aguascalientes, implementarán la PEA en el ámbito de sus competencias.

El párrafo 4 del citado numeral dispone que la SESEA dará seguimiento a la implementación de la PNA así como a esta Política Estatal, y toda vez que el CC está facultado para conocer el resultado de dichas evaluaciones adoptando medidas en consecuencia (artículo 9º, fracción VIII), **resulta preciso que el presente instrumento determine la relación entre cada objetivo alineado** (prioridades de la PNA) **y las autoridades locales a que obliga.**

En tal sentido, y para dar **operatividad** a las prioridades de la PNA, que han de ser incorporadas a esta Política Estatal Anticorrupción, se considera necesario establecer:

- ✎ Los objetivos de la política constituyente²⁴ a los cuales las prioridades de la PNA
- ✎ Los **supuestos (hipótesis clave)** que se deben consumir para tener por realizado cada objetivo alineado.
- ✎ Las **autoridades ejecutoras** que pueden contribuir (y deberán confluir) para el logro de cada hipótesis clave.
- ✎ Un **indicador** que permita describir en qué medida, las autoridades han contribuido a concretar cada hipótesis.
- ✎ La autoridad (en orden de prelación) que desde el CC, **coadyuvará a implementar la prioridad a nivel local**, orientando a las autoridades ejecutoras en relación a las medidas concretas a adoptar para el mejor desarrollo de los objetivos, con base en la evaluación prevista en el presente instrumento.

En el Cuadro 5, se detalla la mencionada relación. Sin embargo, cabe aclarar que el código numérico de las prioridades de la PEA así como de los indicadores, atiende a que el presente esquema encuentra su complemento en el Cuadro 7 que aterriza operativamente los objetivos que se desprenden del diagnóstico Estatal y que contextualizan la Política Anticorrupción a nivel local. Por esta razón, la numeración de las prioridades de la PEA así como de los indicadores se presentan de manera discontinua.

²⁴ Véase la clasificación de Theodore J. Lowi, a que se hizo referencia en el apartado anterior.

Cuadro 5

Esquema operativo de las prioridades de la Política Nacional Anticorrupción, incorporadas a la Política Estatal Anticorrupción

EJE 1.- Prevenir los actos de corrupción						
Reducir el costo de la legalidad						
Núm. Prioridad PEA	Prioridad PNA	Hipótesis Clave	Coadyuvante de implementación local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
1	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, PS, servicios educativos y de salud, entre otros	La ocurrencia de corrupción en la realización de trámites, pagos y solicitud de servicios se debe, principalmente, a que gran parte de éstos se realizan únicamente en oficinas de gobierno (contacto directo con funcionarios).	CPC (1) CE (2)	SESEA	Porcentaje de trámites, pagos o solicitudes de servicios que realizaron en instalaciones de gobierno durante el periodo t en la entidad	1
		La ocurrencia de corrupción en la realización de trámites, pagos y solicitud de servicios se debe, principalmente, a que existen barreras al trámite (largas filas, tiempo de espera, cambios de ventanilla y requisitos excesivos).	CPC (1) CE (2)	SESEA	Porcentaje de trámites, pagos o solicitudes de servicios en los que el usuario enfrentó barreras al trámite durante el periodo t en la entidad	2
		La ocurrencia de corrupción en la realización de trámites, pagos y solicitud de servicios se debe, principalmente, a que existe	CPC (1) CE (2)	SESEA	Porcentaje de trámites, pagos o solicitudes de servicios en los que el usuario enfrentó asimetrías de	3

	asimetría de información (desconocimiento de requisitos).			información durante el periodo t en la entidad	
	La ocurrencia de corrupción en la realización de trámites, pagos y solicitud de servicios se debe, principalmente, a que gran parte de éstos se realizan únicamente en oficinas de gobierno (contacto directo con funcionarios).	CPC (1) CE (2)	SESEA	Porcentaje de trámites, pagos o solicitudes de servicios que el sector empresarial realizó en instalaciones de gobierno durante el periodo t en la entidad	4
	La ocurrencia de corrupción en la realización de trámites, pagos y solicitud de servicios se debe, principalmente, a que existen barreras al trámite (largas filas, tiempo de espera, cambios de ventanilla y requisitos excesivos).	CPC (1) CE (2)	SESEA	Porcentaje de trámites, pagos o solicitudes de servicios en los que el sector empresarial enfrentó barreras al trámite durante el periodo t en la entidad	5
	La ocurrencia de corrupción en la realización de trámites, pagos y solicitud de servicios se debe, principalmente, a que existe asimetría de información (desconocimiento de requisitos).	CPC (1) CE (2)	SESEA	Porcentaje de trámites, pagos o solicitudes de servicio de la empresa en los que enfrentaron problemas de asimetría de información durante el periodo t	6
	Las OSC que promueve la Ley de Fomento participan en el monitoreo de la gestión pública	CPC (1) CE (2)	Entes Públicos del Estado	Porcentaje de OSC que participan en el monitoreo de la gestión pública para	7

					contribuir a la transparencia y al combate a la corrupción	
2	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	La consulta pública prevista en la Ley de Mejora Regulatoria promueve la mejora de los trámites y servicios, los transparenta y legitima	CPC (1) CE (2)	Entes Públicos del Estado	Promedio de sujetos obligados que participaron en las consultas públicas para establecer la Agenda Regulatoria	8
		La consulta pública prevista en la Ley de Mejora Regulatoria promueve la mejora de los trámites y servicios, los transparenta y legitima	CPC (1) CE (2)	Entes Públicos del Estado	Promedio de ciudadanos que participaron en las consultas públicas para establecer la Agenda Regulatoria	9
		La evaluación de la regulación vigente y sus alternativas no regulatorias conducirá a la simplificación	CPC (1) CE (2)	Entes Públicos del Estado	Número de análisis de impacto regulatorio ex post dictaminados	10
		El cálculo del impacto presupuestario en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, ayudará a visibilizar el costo de la legalidad y a promover la simplificación de las normas	CPC (1) CE (2)	Poder Legislativo	Porcentaje de proyectos de decreto legislativo que incluyen una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto	11

Robustecer la cultura de la legalidad

Núm. Prioridad PEA	Prioridad PNA	Hipótesis Clave	Coadyuvante de implementación local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
5	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	A través de la emisión de los Códigos de Ética, los OIC establecen los principios y valores fundamentales para la definición del rol del servicio público	OSFAGS (1) CE (2)	Entes públicos con OIC	Porcentaje de Entes Públicos que cuentan con OIC que han publicado su Código de Ética	14
		A través de la difusión de los valores y principios del servicio público se fortalece la cultura de la integridad	OSFAGS (1) CE (2)	OIC	Difusión de los Códigos de Ética	15
		Los entes públicos que publican sus Códigos de Conducta que defina la aplicación de los principios, valores y reglas de integridad contenidas en el Código de Ética correspondiente, y que además habilita a su OIC para sancionar la inobservancia de su respectivo Código de Ética	OSFAGS (1) CE (2)	Entes Públicos del Estado con OIC	Porcentaje de Entes Públicos que cuentan con OIC que han publicado su Código de Conducta	16
6	Fomentar la conformación de una coalición de empresas íntegras que impulse la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia	Las personas morales con una política de integridad, cuentan con sistemas de control y vigilancia para examinar el cumplimiento de los estándares de	CPC (1) CE (2)	SESEA - CPC	Número de personas morales que cuentan con una política de integridad en términos de la LGRA	17

	dentro del sector productivo	integridad de la organización				
7	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	Para cumplir con la paridad que fue elevada a rango constitucional en las contralorías sociales hay participación de mujeres	CPC (1) ITEA (2) CE (3)	Administración Pública Estatal y Municipal	Porcentaje de mujeres que integran los Comités de Contraloría Social	18
		Para fortalecer los mecanismos que ya existen de participación ciudadana hay que incentivar la participación de la ciudadanía y aumentar la cantidad de ciudadanos que participan	CPC (1) ITEA (2) CE (3)	CE-OIC	Personas que integran los Comités de Contraloría Social	19
		Para la formulación de nuevos mecanismos se debe tener un panorama de cuántos existen y de qué tipo son	CPC (1) ITEA (2) CE (3)	CE-ITEA-CPC	Evidencia de mecanismos de participación ciudadana en la formulación, ejecución y/o evaluación de PS	20
		Todos los programas que deben contar con una contraloría social, efectivamente la tienen	CPC (1) ITEA (2) CE (3)	Administración Pública Estatal y Municipal	Porcentaje de Contralorías Sociales efectivamente constituidas	21
8	Fortalecer el papel del 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	Cuando los ciudadanos atribuyen más responsabilidad al CPC en el combate a la corrupción, tienden a percibir menos que la corrupción ha aumentado	CPC (1) CE (2)	CPC	Cambio en la probabilidad de afirmar que la corrupción ha aumentado cuando se opina que el CPC tiene mucha responsabilidad en el combate a la corrupción	22

9	social y empresarial 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	La articulación de redes ciudadana contribuye al combate de la corrupción desde la sociedad civil	CPC (1) CE (2)	CPC	Participantes y beneficiarios directos en las acciones conjuntas del CPC con la sociedad civil organizada	23
		Una red de participación ciudadana funcional permite fomentar el desarrollo y adopción de programas anticorrupción	CPC (1) CE (2)	CPC	Realización de reuniones plenarias de la Red de Participación Ciudadana	24
10	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	Los mecanismos de participación ciudadana constituyen un catálogo que actualmente se reporta de acuerdo con el Artículo 70, fracción XXXVII de la LGT, en el portal del SNT	CPC (1) CE (2)	Entes Públicos en el Estado	Porcentaje de entes públicos con mecanismos de participación o consulta ciudadana en materia de contraloría o vigilancia	25
11	Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción	Un mecanismo para que la ciudadanía pueda articular propuestas para el combate a la corrupción es a través del diseño e iniciativas de disposiciones normativas	CPC (1) CE (2)	Entes públicos municipales	Porcentaje de administración es públicas municipales (cabildo) con espacios para la participación y/o consulta ciudadana en el diseño de iniciativas de	26

12	Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate	desde la sociedad	Para que la ciudadanía proponga en materia de combate a la corrupción es fundamental que cuente con espacios de participación en los congresos	CPC (1) CE (2)	ITEA - CPC	disposiciones normativas. Propuestas o iniciativas por parte de la ciudadanía entregadas al Congreso Local en el tema de combate a la corrupción, rendición de cuentas y/o transparencia	27
			Para articular propuestas en materia de combate a la corrupción se debe poder acceder de manera fácil (digital) a la información de carácter público	CPC (1) CE (2)	ITEA	Porcentaje de dependencias gubernamentales estatales que cuentan con solicitudes de transparencia a través de un sitio WEB	28
			La participación de los Entes Públicos del Estado en la realización de campañas de comunicación social sobre la corrupción, en el marco de los Programas Anuales de Comunicación Social previstos en la LGCS, dará cuenta de la entrada de estos contenidos en las Estrategias de Comunicación Social	ITEA (1) CE (2)	Entes Públicos del Estado	Índice de campañas sobre la corrupción	29
13	Colaborar con el Sistema Educativo Nacional en materia de		Los planes y programas de estudio en las materias de formación cívica y	CPC (1) CE (2)	CPC	Tasa de variación del número de planes y programas de	

formación cívica, ética, integridad y derechos humanos	ética, fomentan el desarrollo de capacidades prácticas en materia de integridad o cultura de la legalidad.	estudio en las materias de formación cívica y ética que consideran temas de combate a la corrupción o cultura de la legalidad.	30
--	--	--	----

EJE 2.- Detectar las desviaciones a las normas u objetivos institucionales

Involucrar a la sociedad en la vigilancia a la autoridad

Núm. Prioridad PEA	Prioridad PNA	Hipótesis Clave	Coadyuvante de implementación local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
15	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	Las convocatorias del CPC contribuirán a crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción	CPC (1) CE (2)	CPC	Convocatorias para instalar Observatorios y Laboratorios de innovación social	32
16	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	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, se ven limitadas por la ausencia de información sobre fuentes de	CPC (1) CE (2)	CPC	Información sobre fuentes de financiamiento públicas y privadas de organismos internacionales y otras instancias de apoyo, relacionadas con el desarrollo de	33

17	corrupción desde la sociedad civil y la academia	financiamiento públicas y privadas de organismos internacionales y otras instancias de apoyo, relacionadas con el desarrollo proyectos sociales para el control de la corrupción			proyectos sociales para el control de la corrupción	
		El desarrollo de proyectos de investigación contribuye al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.	CPC (1) CE (2)	CPC	Tasa de variación del número de proyectos de investigación generados desde la sociedad civil y la academia.	34
	Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción	La ciudadanía no denunciaría a un policía por temor	FECC (1) CE (2)	FECC	Porcentaje del total de encuestados que no está dispuesto a denunciar al funcionario, por miedo a la venganza	35
		La prisión preventiva es necesaria para proteger a víctimas, testigos y auxiliares de la administración de justicia	FECC (1) CE (2)	Congreso del Estado - Poder Judicial	Existencia de los tipos penales de enriquecimiento ilícito y el ejercicio abusivo de funciones en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes	36
		La impunidad se puede combatir empleando mecanismos alternativos de solución de controversias y formas de terminación	FECC (1) CE (2)	FECC	Proporción entre los acuerdos reparatorios, suspensiones condicionales y procedimientos abreviados respecto del número de	37

	anticipada del proceso penal	carpetas de investigación iniciadas	
--	------------------------------	-------------------------------------	--

Transparentar la información gubernamental						
Núm. Prioridad PEA	Prioridad PNA	Hipótesis Clave	Coadyuvante de implementación local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador

18	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	Los Entes Públicos del Estado implementan políticas de gobierno abierto, por lo que las inconformidades del solicitante con la respuesta del sujeto obligado, se reducen a las mínimas que puedan tener fundamento en la ley	ITEA (1) CPC (2) CE (3)	ITEA	Porcentaje de recursos de revisión en que el ITEA resolvió confirmar la respuesta del sujeto obligado	38
		Los Entes Públicos del Estado implementan políticas de gobierno abierto, por lo que las inconformidades del solicitante representan cada vez menos casos respecto del total de solicitudes de información	ITEA (1) CPC (2) CE (3)	ITEA	Proporción entre los recursos de revisión atendidos y las solicitudes de información presentadas	39
		El ITEA garantiza a los ciudadanos el ejercicio de su derecho a conocer la información pública	ITEA (1) CPC (2) CE (3)	ITEA	Porcentaje de recursos de inconformidad cuyo fallo confirma la resolución de los recursos de revisión del ITEA	40
19	Implementar estrategias efectivas para la difusión de las	Los entes públicos cumplen con el Artículo 70 de la LGT	ITEA (1) CE (2)	OCA	Porcentaje de cumplimiento de los OCA respecto de las	41

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

Los entes públicos cumplen con el Artículo 70 de la LGT	ITEA (1) CE (2)	Poder Judicial	obligaciones de transparencia Porcentaje de cumplimiento del Poder Judicial respecto de las obligaciones de transparencia	42
Los entes públicos cumplen con el Artículo 70 de la LGT	ITEA (1) CE (2)	Dependencias Estatales	Porcentaje de cumplimiento de la Administración Pública Centralizada respecto de las obligaciones de transparencia	43
Los entes públicos cumplen con el Artículo 70 de la LGT	ITEA (1) CE (2)	Entidades Estatales	Porcentaje de cumplimiento de la Administración Pública Paraestatal respecto de las obligaciones de transparencia	44
Los entes públicos cumplen con el Artículo 70 de la LGT	ITEA (1) CE (2)	Congreso del Estado	Porcentaje de cumplimiento del Poder Legislativo respecto de las obligaciones de transparencia	45
Los entes públicos cumplen con el Artículo 70 de la LGT	ITEA (1) CE (2)	Municipios	Porcentaje de cumplimiento de los Municipios y Entes Paramunicipales respecto de las obligaciones de transparencia	46

		Los entes públicos cumplen con el Artículo 70 de la LGT sin precisar que el órgano garante los constraña	ITEA (1) CE (2)	Entes Públicos en el Estado	Multas impuestas por el órgano garante por el incumplimiento en la actualización de las obligaciones de transparencia	47
		Los entes públicos cumplen con el Artículo 70 de la LGT	ITEA (1) CE (2)	Entes Públicos en el Estado	Porcentaje de sujetos obligados que hacen públicos los informes de resultados de las auditorías	48
		Todas las sentencias del Poder Judicial son de interés público	ITEA (1) CE (2)	Poder Judicial	Porcentaje de sentencias públicas	49
20	Implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción	La ausencia de mecanismos de gobierno abierto genera que las acciones de combate a la corrupción, por parte de la FECC, sean limitadas	CE (1) ITEA (2)	FECC	Tasa de crecimiento anual de los mecanismos de participación ciudadana realizados por la FECC	50
21	Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien,	Si los ciudadanos participan en la planeación de los PS, evitaremos la oferta de apoyos innecesarios sin demanda	ITEA	Administración Pública Estatal y Municipal	Porcentaje de PS que cuentan con mecanismos de participación ciudadana en su planeación	51

	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	Si los ciudadanos participan en la evaluación de PS es más fácil detectar actos de corrupción	ITEA	Administración Pública Estatal y Municipal	Porcentaje de PS que cuentan con mecanismos de participación ciudadana tanto para su ejecución como para su evaluación	52
		Declaratoria de puesta en operación del Sistema 2 de la PDE	ITEA	SESEA - Entes Públicos en el Estado	Disponibilidad del Sistema 2 de la PDE	53
		Los entes públicos cumplen con los Artículos 56, 57, y 58 de la LGT	ITEA	ITEA - Entes Públicos del Estado	Evaluación de la publicación de la información en el marco de políticas de transparencia proactiva	54
		Los funcionarios hacen uso del Sistema 1 de la PDE para presentar sus declaraciones patrimoniales y de intereses	ITEA	SESEA - Entes Públicos en el Estado	Porcentaje de los servidores públicos que presentaron declaración patrimonial y de intereses en la PDE	55
		La generación de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la LGT coadyuva en la generación de conocimiento público útil	ITEA (1) CE (2)	ITEA - Entes públicos del Estado	Porcentaje de sujetos obligados del Estado que cuentan con el reconocimiento o en materia de transparencia proactiva	56
22	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	El cumplimiento con las obligaciones de transparencia así como de las observaciones que emita el órgano garante propician que se	ITEA (1) CE (2)	ITEA - Entes públicos del Estado	Porcentaje de observaciones / recomendaciones emitidas por el ITEA a los sujetos obligados en términos del	57

		cuenta con información pública que beneficie la rendición de cuentas y toma de decisiones			cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los portales de internet que derivaron en denuncias por incumplimiento	
23	Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en el Poder Legislativo estatal, tendientes a un modelo de estado abierto	La existencia de mecanismos legales para incidir en las decisiones legislativas y participar en el control de la función pública contribuirán a adoptar prácticas de parlamento abierto	CPC (1) ITEA (2)	Poder Legislativo	Tasa de variación en el número de procedimientos legales que permiten a la ciudadanía incidir en las decisiones legislativas y participar en la rendición de cuentas del Poder Legislativo	58
		Los fundamentos jurídicos que permiten la celebración de sesiones secretas plenarias, de comisiones o comités, en el Poder Legislativo, constituyen una barrera a la realización de los principios del Parlamento Abierto	CPC (1) ITEA (2)	Poder Legislativo	Existencia de fundamentos jurídicos para celebrar sesiones secretas plenarias, de comisiones o comités, en el Poder Legislativo	59

EJE 3.- Procesar las acusaciones por incumplir la norma, y sancionar a los culpables

Coadyuvancia entre autoridades investigadoras

Núm. Prioridad PEA	Prioridad PNA	Hipótesis Clave	Coadyuvante de implementación local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
--------------------	---------------	-----------------	-------------------------------------	---------------------	----------------------	----------------

27	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	La FECC requiere contar con información en materia fiscal y de inteligencia financiera de manera oportuna y eficaz, para robustecer sus actividades de investigación	FECC (1) CE (2) OSFAGS (3) CPC (4)	Fiscalía General del Estado, SEFI, SEGUOT	Porcentaje de solicitudes de intercambio de información con respuesta negativa	63
28	Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes	Declaratoria de puesta en operación del Sistema 4 de la PDE	OSFAGS (1) CE (2) Consejo de la Judicatura (3)	SESEA - OSFAGS - OIC	Disponibilidad del Sistema 4 de la PDE	64

Garantizar el desahogo de las investigaciones						
Núm. Prioridad PEA	Prioridad PNA	Hipótesis Clave	Coadyuvante de implementación local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador

30

Fomentar la coordinación entre las autoridades responsables de detectar, investigar, sustanciar, y sancionar faltas administrativas

Los OIC dan trámite a los Procedimientos Resarcitorios solicitados por el OSFAGS	CE (1) Sala Administrativa (2)	OSFAGS - OIC	Porcentaje de Procedimientos Resarcitorios en trámite	66
Los criterios del OSFAGS y de los OIC respecto a la procedencia de los Procedimientos Resarcitorios son concordantes	CE (1) Sala Administrativa (2)	OSFAGS - OIC	Porcentaje de solicitudes del OSFAGS para iniciar el Procedimiento Resarcitorio que fueron declaradas improcedentes por los OIC	67
Las autoridades resolutoras coinciden con las investigadoras externas en lo que éstas perciben como faltas administrativas	CE (1) Sala Administrativa (2)	OSFAGS - OIC - Sala Administrativa	Proporción de Procedimientos Iniciados que culminaron con sanción firme y se originan en una auditoría externa	68
Las autoridades resolutoras coinciden con las investigadoras internas en lo que éstas perciben como faltas administrativas	CE (1) Sala Administrativa (2)	OSFAGS - OIC - Sala Administrativa	Proporción de Procedimientos Iniciados que culminaron con sanción firme y se originan en una auditoría interna	69
La Sala Administrativa concuerda con los OIC en la calificación de la gravedad de la falta	CE (1) Sala Administrativa (2)	OIC - SALA	Porcentaje de los recursos resueltos por la Sala Administrativa respecto de la calificación de faltas no graves que confirmaron la calificación del OIC	70
Cada ente público cuenta con funcionarios facultados legalmente para procesar las denuncias	CE (1) Sala Administrativa (2)	OIC	Porcentaje de Entes Públicos en el Estado que cuentan con un OIC que cuenta a su vez con autoridades	71

31

Establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción

Las investigaciones de la FECC garantizan la reparación del daño

FECC

FECC

investigadora, substanciadora y resolutora
Porcentaje de las investigaciones que FECC concluye absteniéndose de investigar, enviando al archivo temporal, decretando un criterio de oportunidad, o no ejerciendo acción penal

72

La ausencia de criterios para priorizar la atención de los delitos por hechos de corrupción que incluyan umbrales por montos, por impacto social o por incidir en el desmantelamiento de redes de corrupción, así como de un plan de persecución penal, originan que las denuncias y carpetas de investigación no avancen en las etapas del proceso penal acusatorio.

FECC

FECC

Porcentaje de Juicios orales relacionados con delitos por hechos de corrupción concluidos en el periodo de referencia

73

La ausencia de criterios para priorizar la atención de los delitos por hechos de corrupción que incluyan umbrales por montos, por impacto social o por incidir en el desmantelamiento

FECC

FECC

Porcentaje de carpetas de investigación relacionadas con hechos de corrupción concluidas mediante formas de solución alterna del

74

	de redes de corrupción, así como de un plan de persecución penal, originan que las denuncias y carpetas de investigación no avancen en las etapas del proceso penal acusatorio.			procedimiento o formas de terminación anticipada del proceso	
	La ausencia de criterios para priorizar la atención de los delitos por hechos de corrupción que incluyan umbrales por montos, por impacto social o por incidir en el desmantelamiento de redes de corrupción, así como de un plan de persecución penal, originan que las denuncias y carpetas de investigación no avancen en las etapas del proceso penal acusatorio.	FECC	FECC	Porcentaje de carpetas de investigación relacionadas con hechos de corrupción concluidas mediante formas de terminación de la investigación	75
32	Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la detección, e investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción, derivados de la implementación de la PDN	La totalidad de los entes públicos disponen de un administrador conectado a la PDE	CE	SESEA - Entes Públicos en el Estado	Porcentaje de Entes Públicos en el Estado conectados al Sistema 1 de la PDE
					76

33

Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General del Estado y de la FECC en materia de delitos por hechos de corrupción

Las capacidades de investigación de la FECC se fortalecerán con la existencia de unidades de investigación y litigación especializadas, así como con peritos especializados en materia de delitos por hechos de corrupción y con la impartición de programas de capacitación para los servidores públicos sobre la integración de expedientes penales	FECC	FECC	Porcentaje de peritos especializados en materia de delitos por hechos de corrupción adscritos a la Fiscalía General del Estado	77
Los MP adscritos a la FECC, realizan acusaciones que los Jueces de Control encuentran procedentes	FECC	FECC	Porcentaje carpetas de investigación que derivaron en un escrito de acusación	78
Los entes de fiscalización y control representados en el CC, alertan al MP de los posibles hechos de corrupción que conocen	FECC	OSFAGS - OIC del CC	Proporción entre el número de denuncias presentadas por el OSFAGS y los OIC representados en el CC, y los IPRA	79

EJE 4.- Controlar los recursos públicos

Garantizar que los funcionarios actúen conforme a criterios objetivos

Núm. Prioridad PEA	Prioridad PNA	Hipótesis Clave	Coadyuvente de implementación local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
35	Impulsar la creación y homologación de principios	El Reglamento en materia de presupuesto participativo, así	CE (1) OSFAGS (2)	Municipios del Estado	Porcentaje de municipios con instrumentos para distribuir	

	normativos en materia de cabildeo y conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción	como el presupuesto de egresos correspondiente, sirven como fundamento para la toma objetiva e imparcial de las decisiones de política pública derivadas de este instrumento de participación ciudadana			equitativamente el presupuesto participativo, así como con normas para prevenir el conflicto de interés en su asignación	83
36	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	Evaluar los procesos encaminados a la clasificación, organización, seguimiento, localización, transferencia, resguardo, conservación, selección y destino final de los documentos de archivo, homologará la gestión documental y mantendrá actualizada la información que se registra mediante sistemas informáticos	ITEA (1) CE (2)	OIC	Porcentaje de Entes Públicos del Estado donde se realizaron auditorías archivísticas	84
37	Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo nacional de PS y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información	El Padrón de Beneficiarios de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social es el instrumento de monitoreo de los beneficiarios y las entregas que se les están otorgando para conocer el uso y destino de los recursos en materia social	ITEA (1) CE (2)	SESEA, Entes públicos del Estado	Porcentaje de PS de la administración pública estatal que cuentan con un padrón de beneficiarios	85

38	pública existente	El Padrón de Beneficiarios de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social es el instrumento de monitoreo de los beneficiarios y las entregas que se les están otorgando para conocer el uso y destino de los recursos en materia social	ITEA (1) CE (2)	SESEA, Entes públicos de los municipios	Porcentaje de PS de la administración pública municipal que cuentan con un padrón de beneficiarios	86
	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 PDN	Declaratoria de puesta en operación del Sistema 3 de la PDE	CPC (1) ITEA (2) CE (3) SESEA (4)	SESEA - Entes Públicos en el Estado	Disponibilidad del Sistema 3 de la PDE	87

Fortalecer la evaluación del desempeño así como la de los programas, los procesos y el personal

Núm. Prioridad PEA	Prioridad PNA	Hipótesis Clave	Coadyuvante de implementación local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
43	Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo	El personal que conoce las normas que se debe aplicar en su unidad administrativa, es menos permisivo respecto de la comisión de irregularidades	CPC (1) CE (2)	Entes Públicos del Estado con OIC	Proporción entre las observaciones no solventadas ante el OIC y los empleados capacitados en el control de la corrupción	92

44	profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidad es administrativas y ética pública 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	Los entes públicos cumplen con el artículo 1 de la LGCG	OSFAGS (1) CE (2)	CE - OSFAGS	Porcentaje de entes públicos que presentaron la evaluación de armonización contable	93
		Los entes públicos cumplen con el artículo 1 de la LGCG	OSFAGS (1) CE (2)	CE - OSFAGS	Porcentaje de capacitaciones impartidas por el Consejo de Armonización Contable	94
		Los mecanismos de transparencia facilitan la detección de actos de corrupción	OSFAGS (1) CE (2)	Administración Pública Estatal y Municipal	Porcentaje de PS que publican por medios electrónicos su presupuesto, el informe sobre el ejercicio del gasto y un informe anual de resultados	95
		Los tres poderes del Estado, los OCA y los Municipios cuentan con instancias técnicas de evaluación	OSFAGS (1) CE (2)	CPLAP - COMUPLA - Poderes Legislativo y Judicial - OCA - Comisión de Derechos Humanos	Porcentaje de instancias técnicas de evaluación efectivamente constituidas respecto del total que debe existir	96
45	Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción	Las Dependencias y Entidades del Ejecutivo y los Municipios atienden a las recomendaciones de su instancia	OSFAGS (1) CE (2)	CPLAP - COMUPLA - Comisión de Derechos Humanos	Porcentaje de recomendaciones al desempeño emitidas por CPLAP y las COMUPLA atendidas por	97

46 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	técnica de evaluación		los entes públicos	
	Los Entes Públicos del Estado atienden a las recomendaciones al desempeño del OSFAGS	OSFAGS (1) CE (2)	Entes Públicos - OSFAGS - Comisión de Derechos Humanos	Porcentaje de recomendaciones al desempeño emitidas por OSFAGS atendidas por los entes públicos
	Las instancias técnicas de evaluación evalúan todos los programas presupuestarios que existen	OSFAGS (1) CE (2)	CPLAP - COMUPLA - Poderes Legislativo y Judicial - OCA - Comisión de Derechos Humanos	Porcentaje de programas presupuestarios evaluados
	La evaluación de las OSC, permite verificar la realización de programas, servicios y acciones objeto de fomento	OSFAGS (1) CE (2)	Comisión para el Fortalecimiento de las OSC del Estado de Aguascalientes - Ayuntamientos - Comisión de Derechos Humanos	Proporción entre las organizaciones sancionadas y las evaluadas por la Comisión para el Fortalecimiento de las OSC del Estado de Aguascalientes, durante el periodo t
	La implantación de un modelo de SPC disminuye la discrecionalidad en la selección de personal	OSFAGS (1) CPC (2) CE (3)	Entes Públicos del Estado	Existencia de normatividad que reglamente la implementación del SPC u homólogo en los Entes Públicos del Estado de Aguascalientes
	La implantación de un modelo de SPC disminuye la discrecionalidad en la selección de personal	OSFAGS (1) CPC (2) CE (3)	OSFAGS - OIC - Sala Administrativa - Instituto Aguascalentense de las Mujeres	Porcentaje de instituciones de los ámbitos de gobierno y poderes públicos que cuentan con mecanismos

puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión

de meritocracia y capacitación	La implantación de un modelo de SPC disminuye la discrecionalidad en la selección de personal	OSFAGS (1) CPC (2) CE (3)	OSFAGS - OIC - Sala Administrativa - Instituto Aguascalentense de las Mujeres	Porcentaje de SP que ingresaron por mecanismos de meritocracia	103
	La implantación de un modelo de SPC disminuye la discrecionalidad en la selección de personal	OSFAGS (1) CPC (2) CE (3)	OSFAGS - OIC - Sala Administrativa - Instituto Aguascalentense de las Mujeres	Porcentaje de puestos sujetos a SPC u homólogo	104

EJE 5.- Fiscalizar los recursos públicos

Impulsar el uso de normas de auditoría sencillas y homólogas

Núm. Prioridad PEA	Prioridad PNA	Hipótesis Clave	Coadyuvante de implementación local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
--------------------	---------------	-----------------	-------------------------------------	---------------------	----------------------	----------------

50

Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal 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

El Sistema Estatal de Fiscalización promueve el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos

OSFAGS (1)
CE (2)

OSFAGS - OIC

Mecanismos dispuestos por el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización de Aguascalientes

108

efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción						
51	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	El CPC cuenta con información suministrada por la totalidad de las Contralorías Sociales existentes en el Estado	CPC (1) CE (2)	CPC	Porcentaje de Contralorías Sociales que suministran información al CPC	109
		Existen procedimientos para que la sociedad civil denuncie y presente peticiones a la CE o al OSFAGS	CPC (1) CE (2)	CPC - CE - OSFAGS	Existencia de procedimientos para la recepción de peticiones y denuncias de la sociedad civil para la CE o el OSFAGS	110
		Declaratoria de puesta en operación del Sistema 5 de la PDE	CPC (1) CE (2)	SESEA - Entes Públicos en el Estado	Disponibilidad del Sistema 5 de la PDE	111
		OSFAGS como los OIC coinciden en su valoración de los hechos que ameritan un resarcimiento	CPC (1) CE (2)	OSFAGS - OIC	Porcentaje de los procedimientos resarcitorios solicitados por OSFAGS que concluyeron por ser declarados improcedentes o que recibieron resolución absolutoria	112
		Los ciudadanos y las autoridades coinciden con los OIC y la Sala Administrativa en su valoración de	CPC (1) CE (2)	Entes Públicos Estatales, OIC, Sala Administrativa	Porcentaje de los procedimientos iniciados por una denuncia presentada por	113

los hechos que acreditan una falta administrativa

particulares o autoridades, que culminaron con sanción firme

Introducir tecnologías encaminadas a mejorar el control y la fiscalización

Núm. Prioridad PEA	Prioridad PNA	Hipótesis Clave	Coord. de implementación locales	Autoridades Ejecutoras	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
53	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	La ausencia de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial persiste por la inexistencia de datos sobre riesgos de corrupción en adquisiciones públicas y de riesgos en procesos institucionales	SESEA (1) CE (2)	OIC	Porcentaje de OIC que desarrollan Mapas de Riesgos de acuerdo con el Marco Integrado de Control Interno	115
		La ausencia de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial persiste por la inexistencia de datos sobre riesgos de corrupción en adquisiciones públicas y de riesgos en procesos institucionales	SESEA (1) CE (2)	OIC	Calificación promedio de los municipios en el Marco Integral de Control Interno, de acuerdo con la evaluación del OSFAGS	116
54	Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que	Declaratoria de puesta en operación del Sistema 6 de la PDE	CE (1) CPC (2) ITEA (3) SESEA (4)	SESEA - Entes Públicos en el Estado	Disponibilidad del Sistema 6 de la PDE	117
		Permitir ampliaciones de los contratos más allá del monto establecido	CE (1) CPC (2) ITEA (3) SESEA (4)	Entes públicos del Estado	Porcentaje de contratos para adquisiciones con ampliaciones	118

acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización	genera ventajas al contratista y reduce las oportunidades de competencia y de obtener mejores opciones.			de monto o volúmenes mayor al 20% durante el periodo t	
	Permitir ampliaciones de los contratos en términos del precio del bien, arrendamiento o servicio puede incurrir en actos de corrupción	CE (1) CPC (2) ITEA (3) SESEA (4)	Entes públicos del Estado	Porcentaje de contratos para adquisiciones con modificaciones mayores al 20% con cambios al precio del bien, arrendamiento o servicio distinto al pactado originalmente	119
	La asignación de las contrataciones mediante adjudicación directa, es el procedimiento con menores garantías para la realización de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que estipula el artículo 134 de la CPEUM	CE (1) CPC (2) ITEA (3) SESEA (4)	Entes públicos del Estado	Porcentaje del gasto pagado para la adquisición de bienes, arrendamiento s o servicios, que fue asignado mediante adjudicación directa	120
	La modificación de convocatorias días previos al acto de presentación y apertura de proposiciones disminuye la competencia y obtención de mejores condiciones	CE (1) CPC (2) ITEA (3) SESEA (4)	Entes públicos del Estado	Porcentaje de convocatorias que fueron modificadas en términos que marca la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento s y Servicios del Estado de Aguascalientes y sus Municipios	121

Importante: el número entre paréntesis en la columna denominada “Coadyuvante de implementación local”, corresponde al orden de prelación establecido para cada prioridad.

Fuente: Elaboración propia a partir de las prioridades de la Política Nacional Anticorrupción

La búsqueda de objetivos locales consistentes con una agenda de Estado no debe soslayar el hecho de que las políticas estatales deben reflejar las particularidades del contexto de cada entidad federativa, a partir de los instrumentos y mecanismos necesarios para la identificación y procesamiento de evidencia adicional que respalde dichos objetivos (SESNA 2020).

El proceso de integración de la PEA, como ya se estableció en el capítulo correspondiente, involucró una encuesta representativa de los ciudadanos a nivel estatal, catorce grupos de enfoque con servidores públicos en el que intervinieron 63 instituciones de nivel estatal como municipal; una Consulta Ciudadana en la que 3,310 ciudadanos participaron aportando su punto de vista en relación a los temas previamente analizados en dichos grupos de enfoque, así como 18 reuniones de trabajo entre los meses de agosto a octubre, en las que el CC se apropió de estos insumos, e hizo suyo el diseño de la PEA.

A través de este proceso, se logró involucrar de manera activa tanto a la ciudadanía como a las diferentes instancias encargadas de poner en práctica la PEA, cada uno contribuyendo desde su perspectiva, a detectar los problemas y riesgos propios de nuestra jurisdicción.

Apartado 8.1 La corrupción en la gestión de los recursos humanos

El Estado, entre sus múltiples fines, contempla la organización de la vida en sociedad, salvaguardar la seguridad de los ciudadanos, proveer de servicios públicos, implementar acciones de desarrollo social y económico, entre otras. No obstante, ninguna se podría llevar a cabo sin el capital humano que conforma cada

una de sus estructuras; es por ello, que es fundamental que los gobiernos cuenten con personal capacitado que permita lograr los objetivos trazados de la manera más eficiente.

La corrupción en recursos humanos se vuelve un tema sensible, ya que esta área es fundamental para llevar un control adecuado de los recursos financieros, materiales y humanos de los entes públicos. Dependiendo del tamaño de la entidad, administran el presupuesto, la contabilidad, la tesorería, nómina y finanzas. Por lo tanto, son un área clave para entender ciertas dinámicas susceptibles de corrupción en los gobiernos estatales como municipales.

En el Plan Aguascalientes 2045, se diagnostica que a nivel local, un factor que incide en el buen gobierno "...es la poca capacitación y profesionalización del personal que labora en los ámbitos de seguridad y la administración pública. Al respecto, se señaló que este personal no está lo suficientemente capacitado para realizar sus funciones, o bien, para atender las demandas de la ciudadanía..." (Gobierno del Estado 2020, 180)

Cuadro 6

Problemas en materia de buen gobierno por municipio

Problemática	Aguascalientes	Asientos	Jesús María	Pab. de Arteaga	Rincón de Romos	Tepezalá	Calvillo	Cosío	El Llano	Sn. Fco. de los Romo	Sn. José de Gracia
Corrupción											
Falta de profesionalización											
Exceso de burocracia											
Mala planeación municipal											

Cultura de poca denuncia y participación ciudadana
Pérdida de confianza en las autoridades

Fuente: Elaboración propia con datos de Gobierno del Estado 2020, 181-2

En el foro: *Estudios sobre la corrupción y consulta pública para la integración de la Política Estatal Anticorrupción*, organizado por la SESEA, el CIDE, y la Red por la Rendición de Cuentas, el investigador del Colegio de México, Doctor Fernando Nieto, expuso en relación a cuatro medidas analizadas por los estudiosos del tema que, aplicadas conjuntamente, pueden relacionarse con una menor probabilidad de actos de corrupción en la gestión de recursos humanos de organizaciones gubernamentales.

- 🗨 Existencia de sistemas de mérito
- 🗨 Carrera administrativa
- 🗨 Existencia de controles y evaluaciones
- 🗨 Estructura de remuneraciones

Dos de estas medidas tienen que ver con la existencia de mecanismos de reclutamiento meritocráticos así como de una carrera administrativa en las organizaciones públicas. “La primera... tiene mucho poder explicativo y tiene que ver con los sistemas de mérito: ¿en qué medida el sistema de reclutamiento responde a requisitos meritocráticos, y por lo tanto puede ser independiente de la lealtad a grupos personales y de redes clientelares de acceso al empleo público...” (Nieto 2020, min. 14:25 a 14:54)

La carrera administrativa, por su parte, presenta argumentos encontrados por parte de los investigadores:

El [argumento] más famoso es que en la medida en que existe una carrera administrativa y que existe la posibilidad de que las personas piensen en esta sombra del futuro, se vuelve mucho más costoso en términos racionales, para el funcionario público, participar en actos de corrupción de largo plazo que pueden poner en peligro su carrera como funcionario público. En la medida en que exista estabilidad en el empleo –ha sido el argumento- es menos probable que este funcionario público participe en actos de corrupción... y está el contraargumento... en la medida en que los funcionarios públicos están protegidos... el costo de participar en un acto de corrupción, sobre todo en el entorno organizacional donde está normalizada la corrupción, es mínimo. Si no lo pueden “correr”, el costo de recibir un soborno no necesariamente es irracional. (Nieto 2020, min. 15.38 a 17.12)

De acuerdo con la Consulta Ciudadana, los ciudadanos de Aguascalientes comparten esta preocupación por contar con servidores públicos reclutados con base en sus méritos. Muestra de ello es que más de la mitad de los participantes (51%) considera que el gobierno no contrata exclusivamente a personas capacitadas o con habilidades para los puestos. Problemática que compromete la consecución de los fines trazados por cada dependencia, y pone en entredicho los procesos para reclutar al personal que trabaja en el gobierno.

En las sesiones de grupos de enfoque, por su parte, los servidores públicos que se desempeñan en las áreas de recursos humanos tanto estatal como municipal, externaron esta misma preocupación por los problemas de mal ambiente laboral y desequilibrio en las cargas de trabajo que implica contratar funcionarios por conexiones políticas y nepotismo:

En las personas que llegan, muchas veces ni cumplen, tú tienes que obviamente que las ingreses y el pensamiento de las personas que sienten que vinieron de cierta recomendación, ya no hacen nada y no les puedes decir nada y no les puedes mandar nada y son como se sienten, a veces como intocables, es muy común este tipo de expresiones.

[...] mucho personal que no cumple con los perfiles y quien insiste, inclusive sabe que no cumple con los perfiles o tratan de inventar, entonces las leyes expresamente, no hace mucho. Están inventando funciones innecesarias.
(SESEA 2020a, 12)

Sin embargo cabe tener en cuenta que este género de medidas ha sido previsto ya en la prioridad 14 de la PNA, alineada según se explica en el capítulo 2 de este documento, a esta PEA, y que tiene por objeto “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”.

Los mecanismos para diagnosticar el problema a nivel estatal, por lo tanto, parten de determinar la situación de nuestro Estado en referencia a las hipótesis señaladas por Nieto (2020), es decir, en la existencia de controles internos, así como de una estructura de remuneraciones equitativa. La “...lógica es que, como cualquier otro acto de naturaleza oculta, la corrupción también tiende a convertirse en más peligrosa [para el corrupto] en la medida en que la probabilidad de ser castigado aumenta...” (Nieto 2020, min. 14-54 a 15.38)

Por otra parte, en lo que toca a la desigualdad en las remuneraciones menciona:

El salario nos da un indicador de quiénes... son los ganadores y los perdedores de las percepciones... aquí la hipótesis es que en la medida en que este ingreso se concentra en unos pocos, o la brecha entre aquellos que ganan mucho y aquellos que ganan poco es enorme, esto tiende a generar incentivos para la corrupción.

El primer argumento es que la mayor desigualdad en términos salariales, dentro de la organización, lesiona las dinámicas de confianza institucional... y el segundo argumento es que la desigualdad salarial se convierte en un poderoso gatillo de mecanismos de auto justificación. (Nieto 2020, min. 17-12 a 18.23)

Los servidores públicos refirieron, durante las sesiones del grupo de enfoque, que **la corrupción impacta directamente en la determinación e incluso en el pago de las remuneraciones de los servidores públicos**, en los que se abre la puerta a la parcialidad y discrecionalidad.

Por ejemplo, lo que yo hago, como responsable del departamento siempre es cubrirme, ¿quieres hacer esto aquí como presidente?, por ejemplo, con los aviadores, que se me haga el oficio de alta donde tú dices que yo dé de alta a esa persona, que quieres que le den una compensación a tal, yo lo tengo firmado todo por el presidente, [...] lamentablemente dicen que la persona que realiza la actividad es la responsable, cuando atrás traes una orden, en donde te dicen: -Necesito que le hagas este pago así-, entonces lamentablemente, pues a los que en dado caso nos tenemos que poner así somos nosotros, entonces lo que nosotros debemos de hacer es todo firmado, todo respaldo para evitar una bronca hacia nosotros. (SESEA 2020a, 15).

Si bien es claro que la contratación de “aviadores” o “trabajadores fantasmas” constituye una conducta tipificada en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes,²⁵ se considera que “los mecanismos de auto justificación” que señala la teoría, contrastan con los mecanismos de coacción que operan en la realidad; coacción que, para estos funcionarios, está implicada en las órdenes superiores, acompañada de un contexto normativo e institucional que facilita y abarata los despidos.²⁶

[...] Es algo que no se debe hacer, pero al final tú terminas haciendo las actividades que ellos te piden, por ejemplo: “Da de alta a un trabajador”, y ese trabajador ¿no fue a trabajar? No, y pues como tú responsable de darlo de alta, pues tú lo das. Pero ¿cuándo va a firmar algo?... pero ni siquiera va a firmar, porque se te van juntando las nóminas, porque ni siquiera va a trabajar. (SESEA 2020a, 15)

Ahora bien, la CPEUM (artículo 127, 2020) establece las bases para determinar las remuneraciones en los presupuestos de egresos, así como la inclusión en ellos de los tabuladores de sueldos correspondientes. De ello se deriva que el pago de remuneraciones en contravención a dichos instrumentos constituye un desvío de recursos públicos en términos del artículo 54 de la LGRA.

²⁵ Según el artículo 169, fracción V del Código Penal en cita, el Ejercicio Indebido del Servicio Público consiste en “V. Otorgar empleo, cargo o comisión pública o contrato de prestación de servicios profesionales, que sean remunerados, sabiendo que no se prestará el servicio para el que se les nombra, o no se cumplirán los términos del contrato celebrado”.

²⁶ En uno de los grupos de enfoque relativo a recursos humanos, se hace referencia a este tema: “La cuestión de los despidos injustificados son el orden del día del servicio público... anteriormente hubo una mina de oro al demandar a ayuntamientos... Se dejaban prolongar artificialmente los juicios, se pagaban laudos de 1, 2, 3 millones... después de la reforma de 2012, ya se pasan a 6 meses de salarios caídos y eso faculta a los ayuntamientos a abaratar los despidos... ahora solamente me va a costar 70, 80, 80, 100 mil y eso me voy a alargar todavía el juicio, los mismos 5 o 6 años...” (SESEA 2020a, 17).

Consecuentemente, la Ley de Remuneraciones de los servidores públicos del Estado de Aguascalientes y sus municipios, faculta a las instancias correspondientes a realizar auditorías o inspecciones en el pago de las remuneraciones:

Artículo 24.- La Contraloría del Estado y los demás órganos de fiscalización equivalentes en los órganos públicos, en el ámbito de sus atribuciones, podrán verificar el cumplimiento de las obligaciones que impone la Ley, para lo cual podrán realizar auditorías o visitas y requerir información o documentación necesaria para constatar que la determinación, pago y, en su caso, ajuste de las remuneraciones se realiza en estricta observancia de la Constitución y demás disposiciones aplicables.

Cuando de los resultados de la verificación se presuma la contravención de las obligaciones que la Constitución y la Ley establecen, se iniciarán los procedimientos para fincar las responsabilidades que, en su caso, correspondan, sin perjuicio de que se establezcan por el titular del órgano público de que se trate las acciones correctivas conducentes.

Un buen manejo de capital humano en el gobierno, por lo tanto, debe encontrarse acompañado de mecanismos de control interno que soporten el cálculo del pago de remuneraciones equitativas, es decir, consecuentes con la determinación del tabulador de salarios vigente, así como acordes al registro de asistencias e incidencias que se puedan presentar.

Sin embargo, los grupos de enfoque nos muestran que este tipo de medidas (tanto la supervisión como el cambio organizacional) suelen enfrentar resistencia.

[...] el problema que tenemos es que anda uno atrás de ellos porque no checan y no los ve uno de dónde anda, aquí si se da mucho en donde estoy, se da mucho que ya me voy a Calvillo, ya me voy a Rincón de Romos, salen mucho por las actividades mismas que tienen y los traigo de que tiene que llegar a checar y hacer su vale para que salgan.

La gente se queda mal acostumbrada. Llega una administración que quiere volver a retomar los procesos y hay una resistencia tremenda de la gente por las malas prácticas: que si llego tarde, que si no voy, que si junto tiempo por tiempo, comisión, vacaciones, días económicos... era un relajó. Llega la nueva visión para mejorar y existe resistencia. (SESEA 2020a, 12)

Al analizar las posibles soluciones, los servidores públicos estuvieron de acuerdo en que **implementar sistemas electrónicos de control de asistencias e incidencias del personal**, ayudaría a monitorear como a realizar un cálculo objetivo de las **remuneraciones** con base a un conocimiento preciso de las asistencias e incidencias del personal, lo que limitaría posibles actos de corrupción.

La sistematización nos ayuda mucho a los procesos para evitar corrupciones porque que precisamente aun cuando en el proceso no se esté dando de alguna manera a un lado de las personas que están colaborando para que ese proceso se dé seguimiento el sistema me da la oportunidad de darme cuenta de muchas cosas eso te ayuda. (SESEA 2020a, 13)

En este sentido, se plantea la exigencia de contar con **sistemas de control electrónicos** que permitan que las autoridades encargadas de la gestión de recursos humanos supervisen de una manera objetiva las **incidencias** del personal, a la par que se perfecciona la generación de **registros susceptibles de verificación** por parte de autoridades competentes (incluidas las externas) para realizar

auditorías e inspecciones. Esta medida, que atañe a la existencia de controles antes señalada, contribuye asimismo a **fortalecer la estructura de remuneraciones**, cuya falta de equidad, según fue señalado en el foro, constituye una coyuntura favorable para la corrupción.

Apartado 8.2 La corrupción en la seguridad pública

En el apartado anterior se explicó la importancia de que las instituciones cuenten no sólo con personal idóneo y capacitado para sus puestos, sino con controles internos objetivos.

La vigilancia de las actuaciones del personal de las corporaciones policíacas a la luz de reglas taxativas, resulta particularmente crítica, teniendo en cuenta que el buen criterio en el uso de la fuerza requiere subordinación al principio de legalidad y respeto a los derechos fundamentales.

Sin embargo, hay pocas funciones tan sujetas al escrutinio público como las que involucran a la seguridad pública, donde existe un contacto permanente con la ciudadanía. Muestra de ello es que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 (ENVIPE), el 52% de la población en Aguascalientes considera que es muy frecuente que la policía cometa actos de corrupción. En el mismo sentido, la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad 2019 señala que el 56% de los ciudadanos en Aguascalientes siente que la corrupción afecta “mucho” a la seguridad pública y la protección de su familia. Además, según este mismo estudio de opinión, el 30% de los ciudadanos encuestados opina que “Seguridad Pública” es el área más afectada por la corrupción.

Además, los datos de la ENVIPE 2019 confirman los bajos niveles de confianza que tienen los ciudadanos en las instituciones de seguridad pública en

Aguascalientes, pues según ese instrumento, tan solo el 4% de la población de nuestro Estado confía en los policías y el MP.

No obstante, se reitera que los elementos de la policía se encuentran entre los servidores públicos más identificados por los ciudadanos y que, además, mantienen mayor cercanía con éstos. Dichos factores ubican a los policías en una situación donde son mayormente relacionados con posibles actos de corrupción, de acuerdo con los comentarios vertidos por los policías participantes en los grupos de enfoque:

A mayor contacto con la gente, y pues nosotros somos el primer contacto como integrantes de una institución uniformada pues yo creo que se ve más.

Pues yo también, coincido con los comandantes de que la corrupción se ve más en las instituciones de la policía por el contacto que tenemos con la gente, porque existen también otros departamentos que nosotros no conocemos su funcionamiento, no lo conocen y también hay corrupción.

(SESEA 2020a, 72)

Partiendo del hecho de que las instituciones encargadas de procurar justicia son evaluadas por la ciudadanía, dada la proximidad con ella, las corporaciones policiacas deben contar con un área especializada que reciba quejas y denuncias contra sus elementos, y las procese. Ante esta necesidad, las áreas de asuntos internos surgen para investigar los posibles abusos por parte de los servidores públicos encargados de la seguridad pública.

En ese orden de ideas, el *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, identifica como condición indispensable para el buen desempeño de las corporaciones policiales, la creación de un **sistema de asuntos internos**, que se

encargue de vigilar la calidad en el servicio, y cuya misión sea “vigilar la calidad en el servicio, pero también con la misión de **identificar e investigar los casos de corrupción**, ya sea de manera proactiva o por medio de un reporte externo”, además de contar con mecanismos eficientes para la recepción de quejas y denuncias (SESNSP 2019, 63).

Los servidores públicos que participaron en el grupo de enfoque sobre la temática de asuntos internos identificaron que es un área importante debido a que, ayuda a esclarecer los hechos denunciados por los ciudadanos en contra de los elementos de policía.

Yo creo que el riesgo más grande que nosotros corremos es el de no llevar una investigación y cometer una injusticia, tener allá afuera en la calle a un mal elemento o peor, estar del lado del delincuente y no de un buen elemento, como con nosotros de alguna manera, pues es donde parte llevar justicia a partir de una queja, bueno de ser justos, entonces yo me topaba mucho con que, pues tanto la ciudadanía nos toma la medida y realmente quienes se van a quejar pues no son... se van a quejar porque pues los detuvieron por algo, por abuso de autoridad sí, que siempre dicen que hay abuso de autoridad, pero al final del día es porque el cometió una falta.
(SESEA 2020a, 80)

A pesar de la importancia que guardan las áreas de asuntos internos para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública y el mejoramiento de la confianza ciudadana en ellas, se detectó que, de los once municipios de la entidad, solo cuatro de ellos cuentan con un área de asuntos internos, dada la revisión de sus respectivos Códigos Municipales y Reglamentos de Seguridad Pública Municipal.

Aunado a la problemática anterior, se detectó mediante el grupo de enfoque, que la aplicación de **correctivos disciplinarios**, puede ser un incentivo para sancionar arbitrariamente a los elementos de policía que no cumplen las ordenes de sus superiores jerárquicos, pese a que, dichas ordenes sean contrarias a la ley; esa situación se produce porque **no existen catálogos de faltas** que determinen bajo qué supuestos se puede aplicar un correctivo disciplinario a un elemento de policía.

Aquí me atrevo a hacer un comentario también, nosotros tenemos un problema. Los departamentos de Asuntos Internos, tanto estatales como municipales, ninguno tenemos un catálogo de faltas. Al no tener un catálogo de faltas... ¿A qué va la referencia del catálogo de faltas? El catálogo de faltas, necesariamente sirve para poder clasificarlas. ¿Para qué? Sí la falta que cometió no es tan grave, el inmediato superior le puede aplicar, el arresto, les puede aplicar la amonestación. Pero ya en base a ese catálogo de faltas que, repito, no creo que ninguno lo tenga. (SESEA 2020a, 82)

Los correctivos disciplinarios consisten en la aplicación de amonestaciones, arresto, suspensión temporal, degradación y remoción del elemento de policía. Algunos de estos correctivos repercuten en sus percepciones económicas y afectan su carrera policial, ya que, es un criterio de selección al momento de participar por un ascenso de grado. Los correctivos disciplinarios pueden ser utilizados como un medio de coerción para tejer **redes de corrupción** al interior de las corporaciones de policía; sobre todo en aquellas instituciones que no cuentan con áreas de asuntos internos que reciban quejas y denuncias en contra de los elementos de seguridad pública.

Durante el grupo de enfoque se profundizó en el proceso que se lleva a cabo cuando se investiga un posible acto indebido por un policía, situación que propició identificar una problemática que enfrentan las áreas de asuntos internos, y que resulta perjudicial para poder sancionar a elementos de policía que actuaron de forma incorrecta, de acuerdo con lo señalado por los participantes.

[...] desafortunadamente nosotros iniciamos con la queja, cuando se le hace de conocimiento al elemento o se pide... desafortunadamente hay mucha fuga de información y lo tengo que decir, o sea todavía no llega el quejoso, cuando sus jefes inmediatos ya saben que lo van a ir a acusar y porqué, y yo me he topado con ese problema, que como todavía no iniciamos el proceso para subirlo al consejo, en ese inter se han dado de baja voluntaria, 7 elementos, y ahorita 3, ya son elementos en otros municipios. (SESEA 2020a, 82)

La renuncia de un policía durante el procedimiento de investigación y antes de ser resuelto por la comisión de honor de justicia respectiva, resulta ser una situación problemática y generalizada en todos los municipios que cuentan con un área de asuntos internos; esta situación supone un riesgo para fortalecer a las corporaciones policiacas, porque los malos elementos de policía pueden darse de baja al conocer del inicio de la investigación y reubicarse en otra corporación sin que ésta última tenga conocimiento de la queja o denuncia presentada en su contra, evitando que el procedimiento finalice.

Es importante añadir que, en las relaciones entre las áreas de asuntos internos y los OIC, debe primar la coordinación basada en una interpretación compartida de las competencias de cada área. Sin embargo, de los grupos de enfoque se advierte el riesgo de que a algunas áreas de asuntos internos se les

turnen asuntos que pudieran ser competencia de los OIC o bien, que alguna autoridad se declare incompetente para conocer sobre un asunto concurrente (SESEA 2020b).

Por lo que respecta a las faltas administrativas cometidas por el personal adscrito a la Fiscalía General del Estado, *la falta de armonización de las leyes locales con la LGRA contribuye a incrementar otros riesgos de impunidad*. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes (artículo 95, 2020) faculta a las Autoridades Sustanciadora y Resolutora para llevar el *"procedimiento de responsabilidades administrativas, desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa hasta la conclusión de la audiencia inicial, y la imposición de las sanciones administrativas..."*, siendo que esto no ocurre tratándose de faltas administrativas graves.

Apartado 8.3 La corrupción en la gestión de rastros

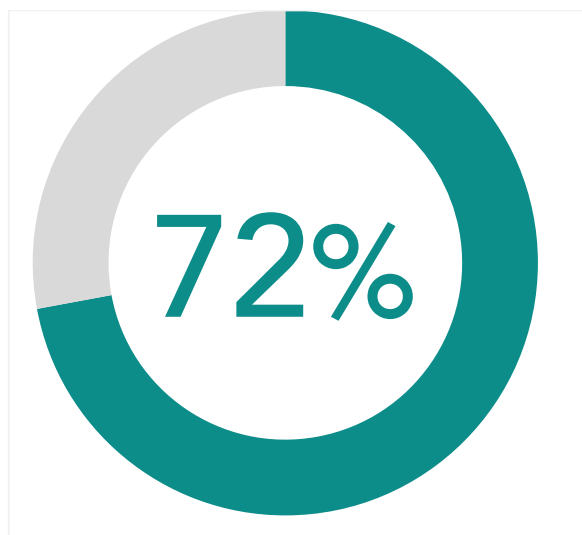
El Plan Aguascalientes 2045, en su Dimensión 1 "Económica", cuenta entre sus objetivos el número 37, consistente en "Atacar la corrupción en el sector pecuario y disminuir el número de robos que sufren los productores" (Gobierno del Estado 2020, 99).

Según la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad 2019, el 15% de la ciudadanía considera que los servicios públicos es el sector más afectado por la corrupción. Pero específicamente cabe abundar en que un alto porcentaje de los hidrocálidos comparte su preocupación ante un riesgo que si bien, percibe menos probable en comparación con otras áreas vulnerables, considera a la vez como altamente peligroso, pues un 72% de los participantes de la Consulta Ciudadana estima que sería "muy grave" que los rastros municipales

permitieran el ingreso de animales robados, muertos²⁷ o enfermos para vender su carne al público.

Gráfica 1

¿Qué tan grave sería que sucediera...



Muy grave

*Que al rastro de su municipio se ingresaran
animales robados, muertos o enfermos para
vender su carne al público*

Fuente: Elaboración propia con información de la Consulta Ciudadana

Ciertamente, el servicio público de rastro tiene la finalidad de satisfacer una necesidad bajo los mejores esquemas de salubridad, salvaguardando la inocuidad sanitaria de los alimentos pecuarios. Sin embargo, un acto de corrupción que involucre a los funcionarios encargados de las unidades de sacrificio (mataderos) o de los rastros, puede implicar desde el encubrimiento de un abigeato, hasta la pérdida de la inocuidad sanitaria de una región del país, con su consecuente impacto a la economía, así como a la salud de las personas.

²⁷ Es importante mencionar que, a pesar de que un 61% de los ciudadanos lo considera indebido, el ingreso de animales muertos no es necesariamente ilegal. Véase, por ejemplo, el artículo 47 del Reglamento de Rastros del Municipio de Aguascalientes.

Como bien ha advertido la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios: “La seguridad de una producción no se garantiza mediante el examen bacteriológico del producto terminado, sino a través de un riguroso cumplimiento del proceso, respetando la formulación y realizando una inspección continua y confiable” (COFEPRIS 2006, 5)

Sin embargo, en el año 2015, y en el marco del Proyecto Nacional de Rastros y Mataderos Municipales, la propia COFEPRIS evaluó los riesgos sanitarios en rastros y mataderos ubicados en municipios con una población mayor a 50 mil habitantes. El estudio denominado *Riesgos en alimentos de origen animal: Evaluación de riesgos en rastros y mataderos municipales*, concluyó que Aguascalientes se contaba entre las 6 entidades federativas del país calificadas con un riesgo “alto” o “muy alto”. (COFEPRIS 2017)

Además, según el diagnóstico del Plan Aguascalientes 2045: “En aquellos municipios con vocación ganadera, se hace manifiesta un incremento en el robo del ganado; por ello, se solicita la vigilancia para evitar el abigeato, penas más severas ante este tipo de delitos y una aplicación efectiva de la ley en contra de los ladrones... Esta situación se hace manifiesta principalmente en los municipios de Asientos, Cosío, El Llano, Pabellón de Arteaga, Rincón de Romos, San José de Gracia y Tepezalá...” (Gobierno del Estado 2020, 93)

En el grupo de enfoque realizado por la SESEA con servidores públicos de los rastros y mataderos municipales se identificó que la falta de un padrón o listado que cuente con información de los introductores de ganado está relacionada con una verificación deficiente de las condiciones en las que ingresa el ganado. En los municipios de Aguascalientes, según los participantes, la falta de este mecanismo es una constante.

“No, no hay listado.” (Respuesta de los servidores con respecto a si los rastros municipales cuentan con un listado o padrón de las personas que ingresan ganado) (SESEA 2020a, 67)

La implementación de un padrón o listado como mecanismo de control para el rastro no aseguraría, por sí solo, que no ingresaran animales robados o en mal estado, no obstante, serviría como un **mecanismo base de mejora para tener conocimiento de cuáles son los introductores regulares**, y en ese mismo padrón poder llevar registro de los que ya han presentado animales con irregularidades, y con estos tener mayor detenimiento en la inspección de futuros ingresos.

Otra problemática en los rastros municipales, es la complejidad de llevar los procesos de matanza de animales apegándose totalmente a lo que exige la Norma Oficial Mexicana, debido a las fuertes deficiencias de infraestructura que presentan por falta de recursos materiales y económicos, como lo expresaron los servidores públicos en el grupo de enfoque.

Uno de los problemas más señalados en relación al ingreso irregular de animales es la **reutilización y falsificación de aretes**, así como de **guías de traslado**; lo cual facilita el **abigeato y trasiego ilegal de animales**. También existen los sobornos a matanceros para que permitan el ingreso de animales en malas condiciones. Según se señaló en los grupos de enfoque:

El SINIIGA. El Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado que tiene sus procedimientos y también está normado en una norma federal y tienen una plataforma que les pide ciertos datos para otorgar los aretes y posteriormente mandar al médico a que se los ponga. Ahí no hay mucho problema. Aquí más bien sería que a veces colocan aretes clandestinos.

Si pues ahí, para comenzar llegan los introductores de ganado que no traen la documentación y ahí empieza el proceso de corrupción. Este, te pueden ofrecer equis cantidad de dinero para que pase a sacrificio y pases como si fuera legalmente, es el primer punto.

Pues pienso que es el principal cuando llega el ganado, recibir el ganado sin la guía o documentación necesaria, yo creo que es el principal punto donde puede haber corrupción.

Pues quizá sí, pasar una canal que no sea apta para el consumo humano, que sea de un animal enfermo y que el médico veterinario lo de por alto, y pueda salir esa canal y de antemano uno sepa que no es apta y la deje salir así. (SESEA 2020a, 67)

Entre las soluciones propuestas, un funcionario compartió que parte de su proceso consiste en el **corte del arete de SINIIGA**. Esta buena práctica evita que dichos aretes sean reutilizados para cometer abigeato o introducir animales que no han sido verificados por los veterinarios de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

Algo que he implementado quizás porque es poco el animal, el bovino que se sacrifica es el arete SINIIGA lo corto porque se presentan casos de que animales que ya estaban muertos resucitaron. Entonces yo lo que he implementado, yo pienso, por ejemplo, yo cada mes vengo, porque no vienen de SINIIGA a recogerme los aretes, pero yo cada mes, bueno ahorita no he venido por la cuestión esta, pero yo cada mes vengo y entrego mi relación de aretes a SINIIGA, pero los entrego cortados mientras no se pierda la numeración yo los entrego cortados y así de esa manera ya no se pueden reutilizar. (SESEA 2020a, 67)

Las mejoras en los controles y procesos de introducción, así como en la verificación de aretes, guías y marcas de fuego, se evitarán actos de corrupción que pongan en riesgo la salud de los consumidores, además el corte de los aretes SINIIGA en los rastros y mataderos municipales, prevendría el ingreso ilegal de ganado, previniendo actos de corrupción que dañan el patrimonio de los productores y ponen en riesgo la salud de las personas.

Apartado 8.4 La corrupción en la gestión integral de residuos

Según se hizo mención en el apartado anterior, la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad 2019 concluyó que el 15% de los ciudadanos del Estado Aguascalientes considera a los servicios públicos como el sector más afectado por la corrupción.

El área de limpia como un servicio público implica una movilización importante de recursos humanos y materiales, que tiene el fin de mantener limpia la vía pública por medio de la recolección de residuos, de manera que se garanticen las condiciones sanitarias necesarias para la vida en comunidad.

Sin embargo, como un área que se desempeña diariamente y durante todo el año representa un espacio sensible a irregularidades, impactando negativamente en el bienestar de la ciudadanía y generando costos extra en salud para las administraciones, debido a que, la basura en general:

[...] provoca la proliferación de insectos, roedores y microorganismos patógenos. Y si a eso le agregamos un mal sistema de gestión de las basuras, el resultado viene siendo un deterioro y depreciación del entorno debido a la contaminación del aire, del agua y del suelo. (Mora 2004, 3)

La Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes contempla un plan de manejo de residuos como instrumento auxiliar para minimizar la

generación y maximizar la valorización de los residuos sólidos urbanos bajo los criterios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social.

El área de limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos es un área de la administración pública a la que se le presta poca atención, llegando a operar con recursos limitados, falta de mecanismos estandarizados, de controles y verificaciones sobre el uso que se da a los recursos que se otorgan a estas áreas, dando paso a un servicio que dista de los objetivos institucionales.

En el proceso de gestión de los residuos sólidos urbanos se pueden identificar áreas de riesgo de corrupción que están afectando la provisión del servicio público de limpia y recolección, así como el correcto manejo de los residuos. Este tipo de acciones a corto, mediano y largo plazo tienen un impacto en el medio ambiente y en la salud pública como lo plantea Mora (2004).

Entre las principales causas de un mal desempeño de las áreas encargadas de la limpia y recolección de residuos en los municipios se encuentra el desvío de recursos o la mala asignación de éstos. Según la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad 2019, el 37% de la ciudadanía considera que la corrupción afecta “mucho” la [calidad en el servicio de limpia y recolección de basura](#), un porcentaje considerable, que en circunstancias diferentes podría elevarse si la población tuviera pleno conocimiento de los efectos ambientales y de salubridad que genera un mal manejo de los residuos.

De acuerdo a cifras de la Consulta Ciudadana, por otro lado, el 61% de los participantes consideró “muy grave” la posibilidad de que, debido a la corrupción, no se compren camiones para recoger la basura en los fraccionamientos nuevos.

En el grupo de enfoque dirigido a servidores públicos del área de limpia, se manifestó que la corrupción se relaciona con la poca disposición de recursos económicos, materiales y humanos que permitan lograr sus objetivos institucionales.

Cuando andan en política anuncian muchas cosas: que se va a hacer... que se va a hacer esto; y... cuando toman el poder, lamentablemente vemos los resultados negativos. Eso, porque todo el dinero que va entrando para ciertas dependencias... no lo dan todo al cien por cien y ahí viene ya una corrupción: que tú no vas a lograr objetivos, dentro del departamento está requiriendo necesidades [...] yo creo que una corrupción no solo se refleja en las deficiencias de lo económico. (SESEA 2020a, 7)

De manera generalizada, los servidores públicos externaron problemas relacionados con la falta de equipo y material de trabajo como contenedores, camiones recolectores, así como de maquinaria y tecnología para supervisar las rutas de recolección, pero en específico, se hizo mención de un acto de corrupción importante en la entidad.

La administración de [nombre] supuestamente dio recurso para comprar maquinaria nueva... las máquinas lo único que les hicieron fue repararlas, pintadas para darle una imagen como si fueran nuevas.

En el departamento que estoy en recolección supuestamente que tenemos [‘X’ cantidad de] camiones... desafortunadamente son menos.

Supuestamente que se dieron recursos para contratar gente para comprar camiones y sin embargo no lo hicieron.

En mi municipio solo hay [‘X’ cantidad de] camiones de basura y pues luego llega a fallar uno y pues es imposible abastecer todas las comunidades para que pase diario. (SESEA 2020a, 88)

Este tipo de irregularidades ya habían sido previamente identificadas por el OSFAGS en las auditorías financieras y de cumplimiento, por ejemplo, de acuerdo con los Informes del Resultado de Revisión de la Cuenta Pública 2017, un municipio que adquirió camiones no pudo solventar la observación formulada pues no justificó:

[...] el motivo por el cual se realizó la compra por medio de una comercializadora y no con distribuidores autorizados; respecto a la adquisición de [X cantidad de] camiones con caja compactadora, manifiesta el ente que por la urgencia se procedió a una adjudicación directa siendo que desde la solicitud urgente de la compra, hasta la entrega del proveedor a la Secretaría de Servicios Públicos pasaron 20 días, tiempo suficiente para aplicar de manera adecuada los procedimientos previstos por la ley correspondiente, dando como resultado un pago en exceso de [X cantidad de dinero].

Respecto a la adquisición de los otros [X número de] camiones con caja compactadora, de acuerdo al artículo 90 del Reglamento de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Municipio... se establece "...será realizado un proceso de envío de correos electrónicos a todo proveedor relacionado con esta solicitud.", derivado a que en la adjudicación a que se hace referencia en el párrafo que antecede ya contaba con cotizaciones de esos distribuidores en los que se podían apreciar condiciones aceptables en cuanto a precio y calidad, en aras de obtener para el Municipio las mejores

condiciones; cabe señalar que el ente fiscalizado no presenta evidencia documental que desvirtúe lo anteriormente expuesto, acción que resultó en pago excesivo por un importe de [X cantidad de dinero]. (OSFAGS 2018, 54)

No obstante, no sólo el servicio de recolección puede verse afectado por una gestión irregular en esta área, el relleno sanitario de San Nicolás, sitio en el cual todos los municipios del Estado depositan sus residuos, se había distinguido no sólo por incorporar las mejores prácticas en el manejo de residuos, sino por formar parte de una reducida lista de sitios de disposición final que cumplen con la Norma Oficial Mexicana²⁸. Sin embargo, a inicios de julio del 2020 la **Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente clausuró algunas de sus etapas**, derivado de una denuncia ciudadana.

[...] realizó una inspección, identificando una falta de mantenimiento y fuga de 80 mil litros de los líquidos que se genera a partir de la descomposición de residuos y el cual puede contener altos niveles de amonio, nitrógeno y metales pesados, lo que generaría problemas al medio ambiente y a la salud de la población cercana a dicho relleno [...] en esta inspección se observó además que los residuos no estaban siendo compactados ni cubiertos de una manera correcta (PROESPA, 2020).

Al igual que lo que sucede con la gestión de recursos humanos en el sector público, los riesgos de corrupción en la gestión integral de residuos, el tipo de corrupción señalado **involucra distintos niveles jerárquicos**, por lo que difícilmente

²⁸ Según el INEGI en 2017, en México, había 2203 sitios de disposición final, de los cuales, únicamente en 173 se hace una disposición final adecuada. Lo que implica que poco más de 92% de los sitios de disposición final en el país, no cumple con todas las características establecidas en la NOM-083-SEMARNAT-2003.

se detecta a través de una denuncia. Según señalaron los servidores públicos en los grupos de enfoque:

[...] a veces por intereses políticos no puedes hacer nada, cuando ví toda esta situación consideré que tenía que hacer algo al respecto, no fue por andar de chismoso, simplemente yo quería que las cosas fueran diferentes, entonces ya una persona me dijo, por cuestiones políticas no se puede hacer nada, entonces tuve que morderme la lengua. (SESEA 2020a, 88)

A este respecto, se debe considerar la ineficacia de la denuncia como instrumento para combatir la corrupción combinado con la falta de confianza en las autoridades encargadas de investigar los actos de corrupción. Ya se hizo referencia en el apartado 8.2, al carácter crítico de la confianza en las instituciones de seguridad pública. Cabe agregar, en términos de la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad 2019, que el 43% de los ciudadanos hidrocálidos considera que la principal causa de la corrupción es la impunidad. Además, según señala este instrumento, del 14% de la población que denunció algún acto de corrupción en los últimos 3 años, sólo el 18% refiere que su denuncia tuvo algún resultado.

La CPEUM (artículo 134, 2020), señala que el resultado del ejercicio de los recursos públicos será evaluado por instancias técnicas constituidas para propiciar que los recursos se asignen en los presupuestos para satisfacer los objetivos a que están destinados. A nivel local, la Ley de Presupuesto, señala:

Artículo 13. La Programación del Gasto Público de los Municipios se realizará con apoyo en los Anteproyectos de Presupuesto de los Municipios para cada ejercicio fiscal, y con base en:

...

IV. Los resultados de la Evaluación del Desempeño de los Programas Presupuestarios, conforme al Sistema de Evaluación del Desempeño previsto en esta Ley;

La norma en cita, establece una disposición similar respecto al gasto público estatal en su artículo 12 fracción IV; y en su artículo 66 fracción VI; al referirse al Congreso y al Poder Judicial, señalando que *"El resultado de la ejecución de los Programas Presupuestarios será la base para la asignación de los recursos públicos de los ejercicios fiscales subsiguientes."*

Este tipo de corrupción que implica la participación de diversas áreas de la dependencia y distintos niveles jerárquicos, así como de las empresas o particulares que prestan algún servicio o proveen algún bien²⁹, es difícil de combatir por medio de la denuncia. Sin embargo, del análisis aquí realizado, se advierte que es posible detectarla si se cumplen dos condiciones:

- ✎ Existen datos que describan de un modo conciso y veraz, el desempeño esperado de los programas presupuestarios y;
- ✎ Se produce evidencia de la ejecución de los programas presupuestarios susceptible de fiscalizarse.

Por lo tanto, **estandarizar los procesos**, así como realizar una adecuada planeación en el área permitirá visibilizar los actos de corrupción que afectan al logro de los **objetivos institucionales**. Fortaleciendo la evaluación no sólo del proceso en sí, sino la del programa presupuestario, mejorando el control sobre los recursos públicos e incidiendo positivamente en una relación más coordinada **entre las áreas de seguimiento y evaluación, que participan en el Sistema de Evaluación del**

²⁹ (descrito a profundidad en el grupo de enfoque con los servidores públicos del área de limpia, que además es posible en otras áreas)

Desempeño, y las autoridades encargadas de fiscalizar los recursos públicos. Logrando finalmente un mejor manejo de los residuos que impactará positivamente en el medio ambiente y salud de la ciudadanía.

Apartado 8.5 La corrupción en la gestión del agua

Posterior a las conferencias de Dublín y Río de Janeiro (ambas de 1992), la adopción del modelo de Gestión Integral de los Recursos Hídricos, ha significado emprender reformas encaminadas a lograr que la gestión del agua sea económicamente eficiente, socialmente equitativa y ambientalmente sostenible, lo que en términos operativos ha implicado "...una indiscutida tendencia a que los servicios públicos relacionados con el agua se autofinancien, con lo que adquiere importancia progresiva la idea de considerar los precios y los mercados del agua como instrumentos de gestión de la oferta y la demanda". (Gaytán Olmedo 2018, 26)

Sin embargo, en el seno del municipio, donde corresponde aplicar estas medidas, los OPA se debaten entre intrincados esquemas que preponderan sobre el cálculo económico, y determinan los precios y costos del servicio que ofertan en base a consideraciones ajenas a los mecanismos del mercado. Como se señaló en los grupos de enfoque:

Los municipios que no tienen una sustentabilidad porque no tienen concesionado el servicio, y sin un recurso federal para hacerle frente al tema del servicio del agua es muy complicado porque por un lado tienes al usuario que está presentando quejas constantemente sobre el cobro del agua y por el otro lado de las factibilidades económicas, entonces se vuelve una quiebra. (SESEA 2020a, 37)

Actualmente, sólo el 3 de los 11 municipios cuenta con un sistema de gestión integral de los residuos sólidos urbanos (Gobierno del Estado 2020, 160). El problema del cálculo económico (así como el impacto de la corrupción) se vuelve crítico conforme los recursos a asignar por parte del gobierno se tornan más escasos: Aguascalientes es el segundo estado con más presión hídrica del país (116% frente a la media nacional de 19.5%). (Gobierno del Estado 2020, 158)

A nivel nacional existe un problema de sobreexplotación de los mantos acuíferos, ya que de los 653 con los que cuenta el país, 105 se encuentran en esta situación, según cifras de la Comisión Nacional del Agua (2018, 29).

El Estado de Aguascalientes está considerado dentro de los que carece más de un suministro adecuado. Analizando la disponibilidad per cápita, en la entidad cada habitante cuenta con 281.6 m³ en promedio de agua al año para uso humano (habitacional, agropecuario, industrial) y el mantenimiento de los ecosistemas, lo que se considera extremadamente bajo, y de acuerdo a clasificaciones internacionales, las consecuencias serían severas y comprometería la producción de alimentos, el desarrollo económico y la protección de los ecosistemas. (Pacheco-Vega, 2015, 100)

Como bien lo señala la Norma Mexicana, "...las tarifas son uno de los instrumentos que permitirán la protección del agua, toda vez que una tarifa adecuada incita a reducir su contaminación y su utilización de manera racional, con lo que se reduce la presión sobre los recursos hídricos y el medio ambiente". (Norma Mexicana NMX-AA-147-SCFI-2008, Capítulo 0)

No obstante, el apremio de una gestión sustentable del recurso hídrico, los errores en el cálculo económico resultan evidentes a la luz de la diferencia entre

el valor y el volumen del líquido extraído de los pozos, y el entregado en las viviendas.

[...] la presión para el organismo operador es mucha, simplemente se calcula que el metro cúbico que se extrae del líquido, tiene un costo estimado de \$13 a \$15 pesos, y en el organismo nosotros lo cobramos en el organismo es de \$3 a \$4 pesos, entonces la diferencia es enorme, y donde más se ve esto, en las diferentes tomas clandestinas de las personas que no pagan el servicio, digo no se toma como toma clandestina, pero si tienes 150 periodos de adeudo, hay domicilios que tienen más de 24 meses de adeudo, ya se debería de contar como toma clandestina, porque no se tiene la intención de pagar...

En el caso de... está establecido [la tarifa que se cobra por el agua] en la Ley de Ingresos. Es una cuota fija... Quien tiene medidor, se cobra medidor, al que no tiene medidor se le cobra como si consumiera en el rango de 16 metros cúbicos, es un poquito de que si tuviera medidor, pero es porque no sabemos a ciencia cierta cuánto es lo que se está consumiendo. (SESEA 2020c)

La falta de medidores volumétricos para verificar el consumo del agua de cada usuario, cabe aclarar, incumple con lo establecido en los artículos 77, párrafo primero, y 102, párrafo segundo de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, donde se establece la obligación de instalar dichos aparatos, así como de aplicar tarifas por rango de consumo. Como lo señala el diagnóstico del Plan Aguascalientes 2045, se requiere "...aumentar la micromedición, que hoy alcanza el 77%. También falta un sistema robusto de información para el sector hidráulico del estado". (Gobierno del Estado 2020, 159)

En efecto, el problema de las tarifas y de la incapacidad para recuperar sus costos, que fue planeado por nuestros funcionarios, no es exclusivo de nuestro Estado, pues

...no existen criterios uniformes para la determinación de la tarifa de los servicios de agua potable, drenaje y saneamiento. A falta de tales criterios, solamente en algunos casos la tarifa es vista en su carácter de instrumento de política pública para proteger los recursos hídricos y asegurar la sustentabilidad de los servicios de agua potable, drenaje y saneamiento los cuales resultan de primera importancia para la salud pública y para la competitividad. (Norma Mexicana NMX-AA-147-SCFI-2008, Capítulo 0)

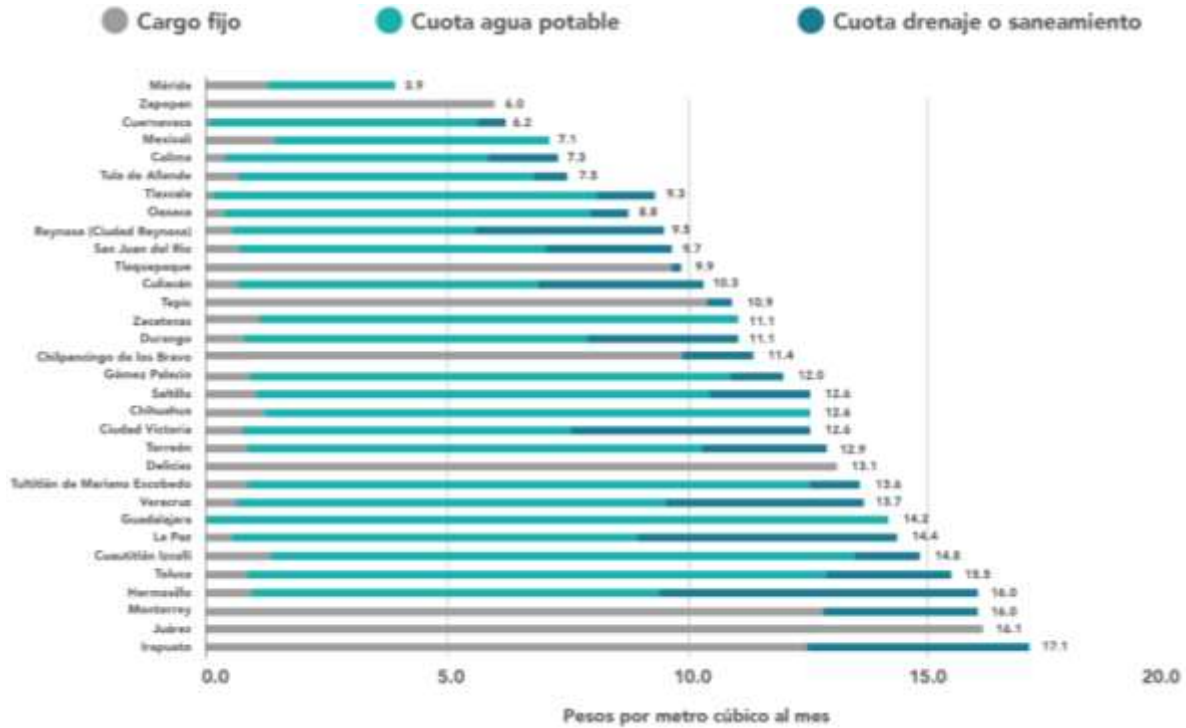
El fenómeno general de la intervención gubernamental y su efecto en el cálculo económico ha sido un fenómeno analizado por los académicos.

Para Mises, tres son las ventajas del cálculo económico tal y como vemos que el mismo se efectúa en una economía real de mercado. En primer lugar, el cálculo económico hace posible que se tengan en cuenta las valoraciones de los agentes económicos que intervienen en el proceso social; en segundo lugar, el cálculo económico orienta la acción, en el sentido de que indica qué tipo de procesos productivos deben emprenderse y cuáles no, lo cual se hace posible mediante los indicadores o las "señales" que para los empresarios suponen las estimaciones de pérdidas y ganancias que constantemente realizan; y, en tercer lugar, el cálculo económico permite que muchas de las valoraciones relacionadas con la acción se reduzcan al común denominador de las unidades monetarias. (Huerta de Soto 2005, 192-3)

En el caso que nos compete, las tarifas generalmente se integran de una composición de cargos fijos, que son independientes del volumen de líquido consumido, así como un cobro por concepto de abastecimiento de agua en función del volumen empleado, y un cargo variable por concepto de alcantarillado y/o tratamiento de aguas residuales. No obstante, el costo del servicio, con independencia de su integración, resulta muy variable dentro del país, según la Comisión Nacional del Agua.

Gráfica 2

Tarifas domésticas de agua potable, alcantarillado y/o saneamiento en algunas ciudades seleccionadas, 2017 (pesos/m³/mes)



Fuente: CONAGUA 2018

Las normas mexicanas, como la NMX-AA-147-SCFI-2008, sobre Servicios de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento – Tarifa – Metodología de Evaluación de la Tarifa, son instrumentos susceptibles de ser certificadas, pero de carácter voluntario.

La percepción de que la autoridad asigna arbitrariamente los recursos, constituye un incentivo para buscar influir en su decisión. En la medida en que los usuarios del servicio están convencidos de que el recurso se maneja con discrecionalidad, y sabedores de la falta de alternativas en el mercado, se persuaden de que la inconformidad es un mecanismo para perseguir la mejora en el servicio y sus precios, que en la medida en que se extiende, se convierte en un problema social que puede conducir a la normalización (en forma de tolerancia) de acciones como el robo del líquido a través de tomas no autorizadas.

Por lo que toca a la adquisición de insumos, los servidores públicos en los grupos de enfoque manifestaron la falta de criterios objetivos:

También algo importante es el tema político porque hay una desconexión entre gobierno federal, estatal y municipal; entonces la falta de recursos proviene de esa mala relación entre los distintos niveles de gobierno.

[...] porque entonces es a discreción de la federación a qué estados otorga más o menos presupuesto, y ya cuando llega al estado también es a discreción sobre qué proyectos se apoyan y de qué municipio. (SESEA 2020a, 37)

Además, los OPA cuentan con recursos humanos y tecnológicos que también son, a su vez, escasos:

Es importante destacar que no está totalmente medido el servicio del agua, lo ideal es tener medido al 100% los contratos que tenemos de los usuarios, sin embargo, es muy complicado por el tema del recurso, y tratamos de darle prioridad a aquellos que tengan un mayor uso del servicio. (SESEA 2020a, 38)

El robo de agua como la inconformidad social, son dos problemas en una cadena de causas en cuyo origen se encuentra el problema del cálculo económico, y en el otro extremo, la percepción de corrupción.

Según la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad 2019, el 49% de los ciudadanos hidrocálidos considera que la corrupción afecta mucho la calidad del servicio del agua que reciben. Además, el 9% de los encuestados considera que el agua potable es el principal problema de su municipio.

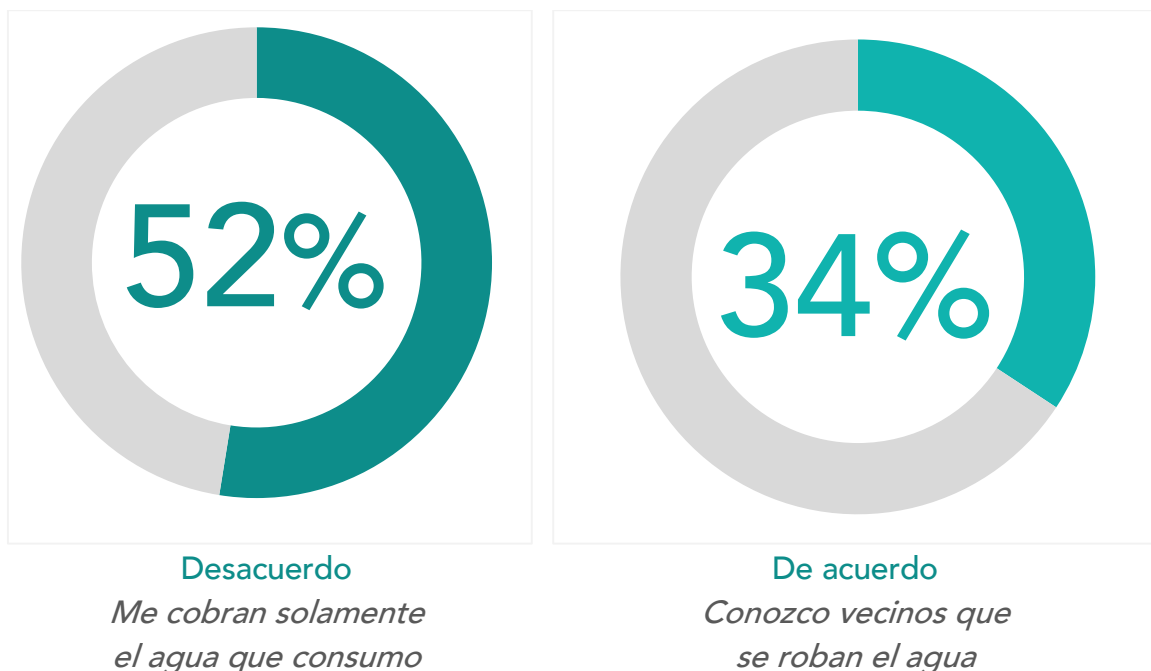
Los OPA tienen la responsabilidad de administrar un bien cuyo costo de producción sólo conocen en parte debido a la falta de medidores en los pozos

como en las viviendas. Con frecuencia, el precio al público se determina por criterios subjetivos, sometidos a la presión social y mediática, por debajo del costo de producirlo. Carecen de recursos humanos y tecnológicos para vigilar sus líneas de conducción. En este esquema, que en nada contribuye a la eficiencia, equidad y sostenibilidad en el manejo del recurso hídrico, la diferencia entre el volumen de agua extraído de los pozos y el que llega a los domicilios se atribuye alternativamente a la apropiación ilegal por parte del usuario o de la autoridad.

Por ello no es de extrañar que la Consulta Ciudadana revele que un 52% de los hidrocálidos considera que los OPA o su equivalente, **no les está cobrando estrictamente el agua que consumieron**, pero a la vez, el 34% de los participantes conozcan a **vecinos que se roban el agua**. Sin embargo, el 57% del primer grupo (el que asegura que no se le cobra de acuerdo a lo que consume), y el 33% del segundo grupo (el que conoce vecinos que se roban el agua) considera ilegal el cortar o limitar el agua a quien no paga.

Gráfica 3

¿Qué tan de acuerdo está con las siguientes afirmaciones?



Fuente: Elaboración propia con información de la Consulta Ciudadana

Las conexiones no autorizadas a la red de agua potable representan un problema importante para los OPA por las pérdidas económicas que implica. De acuerdo con medios locales³⁰, en 2017 en Jesús María se generaron \$225 mil pesos mensuales de pérdidas de ingresos al OPA municipal por tomas clandestinas. En el municipio de Aguascalientes de septiembre de 2018 a enero de 2019 se detectaron 800 tomas clandestinas de agua de acuerdo con reportes del OPA municipal.³¹ Normalmente, se desconoce la ubicación exacta de las tomas no autorizadas hasta que algún usuario se inconforma:

El tema de las tomas clandestinas, ahora sí que es a conocimiento del usuario, en lo regular, cuando salen quejas, que son pocas, en el Municipio

³⁰ <https://www.lja.mx/2019/09/siguen-las-tomas-clandestinas-de-agua-en-jesus-maria-aguascalientes/>

³¹ <https://www.heraldo.mx/detectan-800-tomas-de-agua-clandestinas/>

de [nombre de un municipio], es porque el vecino se enteró de que el otro vecino tiene una toma clandestina o no paga el agua, y dice: 'Oye, este tiene años sin pagar el agua y yo sí pago el agua'. Entonces es cuando intervienen con una queja indirecta [...], y es cuando va el organismo operador a tratar de regularizar. (SESEA 2020a, 40)

El robo de agua se presenta cuando se extrae o utiliza el líquido violando alguna norma vigente; y se presenta de tres maneras: con la extracción del líquido por encima del nivel permitido, perforando pozos sin licencia, o instalando conexiones no autorizadas a la red de agua potable. Cualquiera de estas formas de extracción ilegal de agua, genera efectos no deseados en la provisión del servicio y en la calidad del líquido. Como nos fue señalado en los grupos de enfoque con los servidores públicos:

El tema municipal es vigilado porque es muy latente, el tema aquí más preocupante es en el área agrícola, ya que ahí no hay mucho control que digamos, en el caso particular del Municipio de [nombre de un municipio] no tenemos un área agrícola muy grande a comparación de Cosío, Pabellón, Calvillo, que tienen hay mucha tierra agrícola, pero sí se tiene que vigilar que el número de derechos que se tienen indicados, no sean sobrepasados. (SESEA 2020a, 39)

En conclusión, **el monitoreo del líquido extraído de los pozos**, en contraste al que se entrega **en las tomas con aparatos medidores volumétricos**, brindaría indicios sobre riesgos de corrupción en el suministro de agua. Lo anterior, además de proporcionar más calidad en el servicio del agua, fortalecería el desempeño de estas áreas, se mejoraría el control y detección de irregularidades, lo que

finalmente abonaría a garantizar el ejercicio efectivo del derecho al agua de las personas.

Apartado 8.6 La corrupción en el trámite de permisos y descuentos

En menos de una década, Aguascalientes ha pasado de tener la tasa más baja del país en la escala nacional de actos de corrupción (INEGI 2013c) a ocupar la posición número 12 entre los estados de la República con mayor incidencia en al menos uno de los trámites realizados por cada 100 mil habitantes (INEGI 2019b).

Por medio de la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad, la SESEA (2019, 20) detectó que al 24% de los ciudadanos de Aguascalientes (o a alguno de sus familiares), un empleado público le ha solicitado una mordida (o soborno). Que el 10% de los hidrocalidos aseguran haber pagado una mordida para acelerar un trámite, resolverlo, o recibir información sobre el proceso del trámite. (SESEA 2019, 21) Pero que, además, el 7% está de acuerdo o totalmente de acuerdo con “Dar un obsequio o dinero para agilizar un trámite”.

Por su parte, el 37% de los participantes en la Consulta Ciudadana asegura que ha tenido que hacer un pago adicional o dar un soborno para realizar algún trámite; y el 30% lo ha tenido que hacer para recibir un servicio público.

A nivel Estatal como municipal, las instituciones se encuentran facultadas para tramitar permisos y licencias, así como para otorgar descuentos en beneficio de determinados sectores de la población; no obstante, **el contacto personal y directo con los servidores públicos, así como un diseño normativo abierto a la discrecionalidad**, contribuyen a potenciar el riesgo de corrupción que entraña autorizar dichos permisos o beneficios.

Los grupos de enfoque con servidores públicos implicados en las áreas de permisos, revelan que la combinación de procesos complejos y falta de información, genera un escenario propicio para que el ciudadano se proponga ignorar la norma.

Porque ellos llegan pidiendo que regularices, pero antes tenemos que ver que esa regularización encaje en nuestro marco normativo, planes de desarrollo y a veces no encaja. Y lo que hacen es buscar a los regidores, el alcalde u otras áreas para que les echen la mano.

Si acuden muchísimas personas y buscan a diputados a todas las áreas.

[...] pues hay trámites que por más que lo quieras simplificar, el ciudadano está bien acostumbrado a que no quiere pagar nada, todo lo quiere bien fácil, no quiere cumplir con la normativa. (SESEA 2020a, 45)

En efecto, la Consulta Ciudadana permite ver que el 52% de los participantes han “solicitado ayuda a algún conocido, amigo o familiar que es político o trabaja en el gobierno para que les agilice algún trámite”.

El hecho de que los empresarios y ciudadanos busquen a políticos y familiares, se conoce coloquialmente como “palancas”, en una connotación más especializada es “tráfico de influencias”, una práctica que facilita un contexto propicio para la corrupción (Meza y Pérez-Chiqués, 2019).

Como bien lo señaló David Arellano Gault en el foro: *Estudios sobre la corrupción y consulta pública para la integración de la Política Estatal Anticorrupción,*

...las relaciones sociales están basadas en la reciprocidad, la estabilidad, la normalización, y la continuación. Si la corrupción es una relación social,

entonces una construcción que se racionaliza, se estabiliza, se organiza, y se hace normativa, se hacer racional... es aceptable, y entonces si eso además es cierto, significa que nuestros instrumentos tienen que atacar la relación social que sostiene la corrupción y no solamente asumir que con más castigos o con nuevas leyes o con nuevos incentivos [se transformará...] en automático a la relación social... La cadena de la corrupción puede empezar por relaciones sociales que no son necesariamente indebidas. Por ejemplo, la palanca... la palanca es el uso de influencias, conocidos, para para resolver problemas que la gente no puede resolver... siguiendo las reglas formales. Se tiene que encontrar un camino paralelo y ese camino paralelo lo construye a través de relaciones sociales familiares, de amistad, etcétera, que le acaban resolviendo el problema... (Arellano 2020, min. 21:48 a 23:23)

El 66% de los participantes en la Consulta Ciudadana, consideraron que sería muy grave el que un político pudiera otorgar descuentos de manera discrecional. Sin embargo, según se describe en el grupo de enfoque en el que participaron servidores públicos de las áreas de descuentos:

[...] el descuento para equis trámite para otras áreas es de hasta el cincuenta por ciento y la gente hace lo mismo, va con el presidente municipal y piensan es que el presidente municipal me tiene que hacer un descuento mayor o van con el regidor o buscan de mil formas.

[...] ya que si la gente no está de acuerdo con la autorización pues andan buscando al presidente, andan buscando al secretario, pese a que yo les explico que no tienen facultades ni el presidente, ni el tesorero, ni yo para dar más de lo que viene autorizado en la ley. (SESEA 2020a, 46)

Por otra parte, 43% de los participantes en la Consulta Ciudadana, consideró que es probable o muy probable que existan actos de corrupción en la expedición de licencias comerciales o de giros reglamentados; el 38% consideró probable o muy probable que existan actos de corrupción en el otorgamiento de permisos para la construcción; el 33%, que probable o muy probable que existan actos de corrupción en la solicitud de descuento en pago de servicios e impuestos. Además, el 38% de los participantes, se manifestó el desacuerdo con la frase “El trámite para contratar (o suspender) el servicio del agua potable se maneja con apego a la ley”.

Es decir, **tanto ciudadanos como funcionarios perciben que, en este ambiente organizacional, el otorgamiento de permisos como de descuentos se encuentra condicionado (al menos en parte) por vínculos personales.**

Este escenario resulta propicio para la intervención de servidores públicos y figuras políticas que ofertan una solución para resolver el problema que la ciudadanía no puede resolverse mediante reglas formales, implicando asimismo el riesgo de que los permisos o descuentos asignados se utilicen con fines electorales. El grupo de enfoque con responsables de áreas de descuentos reveló:

[...] es desconocimiento, que no saben que no se puede actuar más de lo que está adentro de la ley porque si no, los que incurren en responsabilidad somos los que estamos ahí, entonces también es dárselos a conocer a los regidores o a los diputados de cuáles son sus facultades únicamente, si ellos son mediadores para acompañar a las personas, pues excelente que hagan eso en su trabajo, que hagan hasta donde les compete nada más.

Indiscutiblemente, la verdad yo creo que la mayoría de las personas busca a su regidor a su diputado o al mismo presidente para solicitar algún descuento con ese fin de que “yo te apoyé” o que se yo, “te voy a apoyar, pero ahora dame tú un descuento”. (SESEA 2020a, 47)

La corrupción en la aplicación de descuentos está muy relacionada con el otorgamiento de los mismos, por montos superiores a los autorizados en la legislación, o bien a personas que no cumplen con las características que señala la norma.

A manera de ejemplo, en los Informes del Resultado de Revisión de la Cuenta Pública 2017 del OSFAGS, la entidad auditora encontró que un municipio aplicó descuentos por más del 90% al pago de multas de predial a personas que no reúnen el requisito de ser contribuyentes empadronados con “descuento por tercera edad, pensionados o jubilados”, de conformidad con su Ley de Ingresos.

La Entidad Fiscalizada no justificó legal y documentalmente el motivo por el cual se aplicaron descuentos por más del 90 por ciento autorizado para el concepto de recargos, considerando indebidamente multas, gastos por cobrar y actualizaciones [...] además no presentó evidencia documental que soporte su dicho de que los casos que señalan como empadronados con descuentos son de la tercera edad, jubilados o pensionados. (OSFAGS 2018, 134)

Resultado de la revisión de la base de ingresos del Impuesto a la Propiedad Raíz, el OSFAGS (2019, 93-4) detectó a propietarios que pagaron una cantidad menor en comparación con el ejercicio inmediato anterior, aún y cuando la base gravable no había sufrido modificaciones que justificaran la disminución del impuesto calculado. Ello además de diferencias en los descuentos por más de 90 por ciento

de lo autorizado únicamente para el concepto de recargos, considerando indebidamente para este descuento: multas, gastos de cobranza, gastos de ejecución, apremio, intereses, actualizaciones y búsqueda (OSFAGS 2019, 78). Todo ello demuestra una diferencia entre el descuento autorizado en la norma y el efectivamente aplicado.

No es de extrañar que el 58% de los participantes en la Consulta Ciudadana, manifestara que para combatir la corrupción se debe “promover la simplificación de trámites relacionados a solicitud de apoyos, permisos y licencias”. Objetivo que se recoge en la prioridad 23 de la PNA, consistente en “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”.

Esta correspondencia entre la corrupción y el costo de la legalidad ha sido ampliamente analizado.

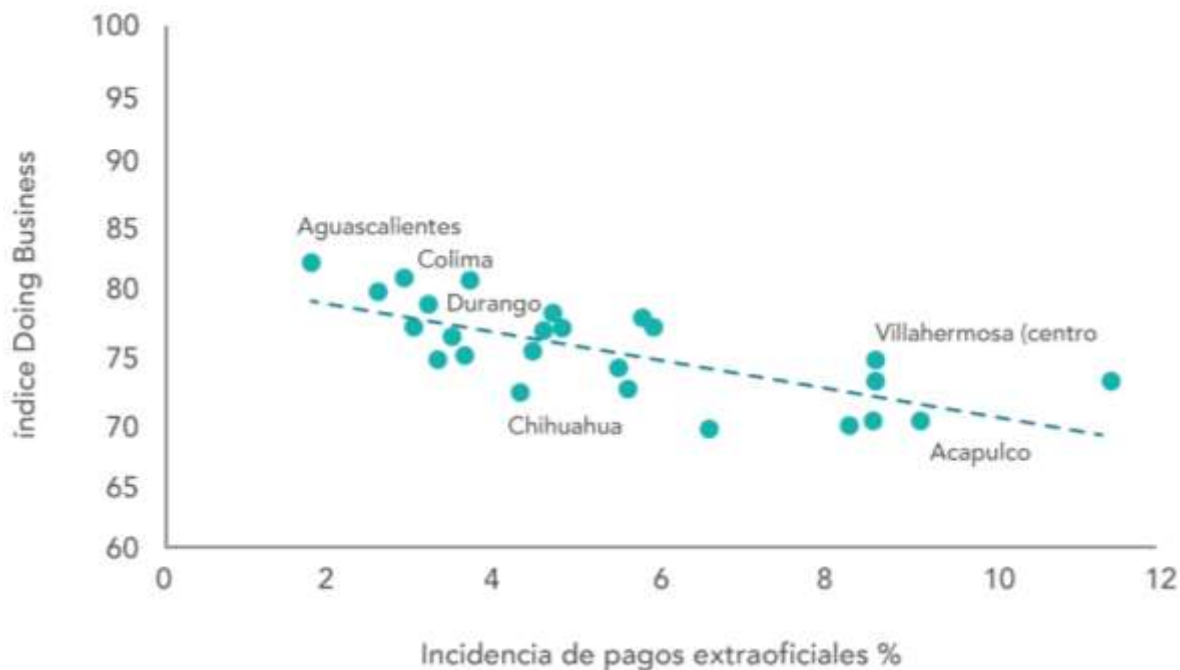
Un análisis comparativo entre los resultados de Doing Business en México 2016 y los de la Encuesta sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno elaborada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, muestra una relación inversa entre el desempeño promedio en los 4 indicadores y la incidencia de pagos extraoficiales que las empresas deben realizar en ocasiones para agilizar trámites o conseguir permisos. No es extraño que en aquellos municipios donde los procesos burocráticos son más sencillos, eficientes y transparentes, las oportunidades para que aparezcan este tipo de prácticas informales sean menores... Una regulación eficiente y transparente no solo permite a los empresarios dedicar más

recursos a su actividad productiva sino que también contribuye a reducir las oportunidades de corrupción. (Grupo Banco Mundial 2016; 5-7)

La relación entre ambos índices, se muestra en el gráfico a continuación:

Gráfica 4

Relación entre desempeño en el índice Doing Business y la incidencia de pagos extraoficiales para agilizar trámites o conseguir permisos



Fuente: Grupo Banco Mundial 2016, 7

Ahora bien, como lo señala el diagnóstico del Plan Aguascalientes 2045 para su Dimensión 4 (Buen Gobierno): "Con relación a los procesos internos de la administración, el principal problema es que dichos procesos aún no se logran automatizar...". (Gobierno del Estado 2020, 178)

Si se toman medidas para **estandarizar los requisitos** y **facilitar los trámites**, se cierran las oportunidades de que el servidor público pueda solicitar un soborno o una dádiva a cambio de atender una solicitud, conceder un permiso o brindar un

servicio público, también se evita que el solicitante tenga oportunidad de ofrecer pagos indebidos (Macías 2020).

Por lo tanto, se considera que la PEA debe complementar la medida establecida en la Prioridad 23 de la PNA, con el **impulso al desarrollo de servicios transaccionales**, habilitando el uso de herramientas electrónicas que permitan al ciudadano tramitar pagos, servicios y descuentos sin que medie el contacto personal con el funcionario, y eliminando este riesgo de corrupción que incide en que un 17% de los hidrocálidos considere que donde mayor corrupción hay, es en el nivel bajo “funcionarios encargados de realizar trámites a la población (uso de suelo, licencias, trámites administrativos)”. (SESEA 2019, 10)

Apartado 8.7 La corrupción en el control de usos de suelo

Entre la diversidad de permisos y licencias que se tramitan ante las autoridades gubernamentales, destacan por su importancia, aquellos relacionados con el uso de suelo; relevantes por la necesidad de regular el crecimiento demográfico y la correspondiente demanda de servicios y trámites que van desde la provisión del servicio de agua (la cuál es escasa) y la recolección de basura, hasta procedimientos relacionados con licencias y permisos de otra naturaleza.

A este respecto conviene añadir que el valor de las obras (ejecutadas, terminadas o en proceso) destinadas a uso residencial creció un 40.5%, mientras que en el caso de las destinadas a uso empresarial, incrementó un 73% entre 2013 y 2018.³²

³² Véanse los Censos Económicos 2014 y 2019 del INEGI.

Destino y valor de las obras ejecutadas, terminadas o en proceso de las empresas constructoras del sector privado y paraestatal que tuvieron actividades en 2013 y 2018,

El otorgamiento de los usos o cambios de suelo, acorde a una planeación urbana adecuada, es clave para que la provisión de servicios públicos no genere altos costos a los municipios. Además, debido a su demanda, esta área es susceptible a sufrir riesgos de corrupción, puesto que, al igual que en el otorgamiento de descuentos, y otros trámites de permisos, **suele entrar en juego la discrecionalidad, los favores políticos, el nepotismo y procedimientos complejos.**

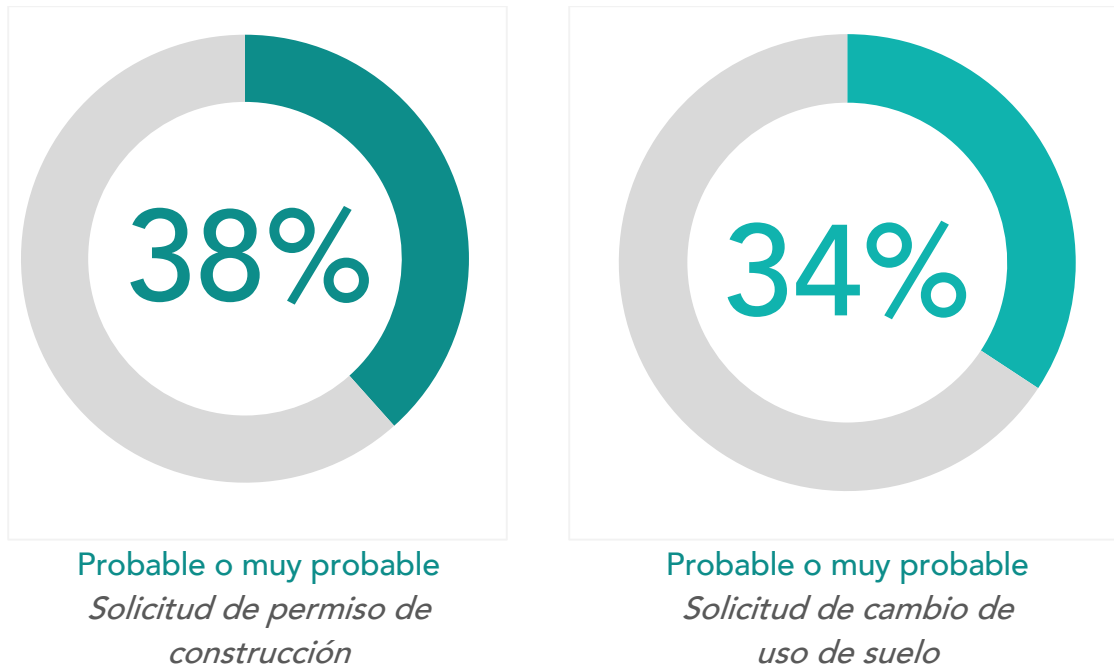
La CPEUM (artículo 115, 2020) y así como la Constitución Política del Estado de Aguascalientes (artículo 71, 2020) facultan a los municipios para que en términos de sus respectivas competencias: formulen, aprueben y administren la zonificación y los planes de desarrollo urbano Municipal; participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; participen en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; autoricen, controlen y vigilen la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, dentro de sus jurisdicciones territoriales; intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorguen licencias y permisos para construcciones; participen en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; y celebren convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

De acuerdo con datos de la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad 2019, el 17% de los encuestados Consideró que existe mayor corrupción entre los funcionarios encargados de realizar trámites

relacionados con uso de suelo, licencias y trámites administrativos. En el mismo sentido, el 38% de los participantes de la Consulta Ciudadana considera que es probable o muy probable que se de corrupción durante la solicitud de permisos de construcción.

Gráfica 5

¿Qué tan probable es que existan actos de corrupción en estos trámites:



Fuente: Elaboración propia con información de la Consulta Ciudadana

El crecimiento demográfico y el desarrollo de las ciudades ha provocado que el uso de suelo cambie constantemente, y no siempre bajo estándares legales. De acuerdo con la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (2019) el 25% de los encuestados a nivel nacional reportan haber enfrentado algún acto de corrupción concerniente a permisos relacionados con la propiedad. El problema es más evidente en Aguascalientes, ya que, el 34% de los participantes de la Consulta Ciudadana, considera que es probable o muy probable que exista corrupción en temas como el cambio de uso de suelo; de manera que no es de extrañar que el 72% consideró que es muy grave que el uso de suelo de un bosque se cambie ilegalmente para construir un fraccionamiento, situación que permite inferir la preocupación ciudadana sobre los efectos negativos de la corrupción en áreas encargadas de realizar procedimientos relacionados con el uso de suelo.

Como una forma de garantizar y vigilar la correcta actuación de las autoridades involucradas en los procesos relacionados con el desarrollo urbano, incluido el cambio de uso de suelo, el Código de Ordenamiento prevé la creación de la **Procuraduría Estatal de Impacto Ambiental, Urbano y Social** (en adelante la Procuraduría) como una instancia facultada para brindar asesorías, canalizar quejas y denuncias, realizar verificaciones, imponer sanciones, por señalar algunas de sus funciones³³. Sin embargo, la instalación de dicha Procuraduría no ha logrado traspasar la norma, de acuerdo con lo referido por los servidores públicos que participaron en el grupo de enfoque sobre la temática de usos de suelo.

Desde 2013 se planteó la procuraduría estatal de desarrollo urbano que justamente esa iba a ser su función, e iba a regular todos los problemas ilegales del estado, pero lamentablemente no se tiene recursos, no se instaló, no tiene funcionamiento. (SESEA 2020a, 58)

El artículo séptimo de los transitorios del Código de Ordenamiento (artículo 7º, 2018), contempla que: "*Dentro de los 120 días posteriores al de la publicación del presente Decreto, se deberá expedir la Ley que crea la Procuraduría Estatal de Impacto Ambiental, Urbano y Social contemplada en el presente Código.*"

A pesar de que dicha normativa entró en vigor en 2013 aún **no se tienen registros de la expedición de dicha ley** y, por lo tanto, no se ha instalado la Procuraduría. Es por esto, que para fortalecer y mejorar el desempeño de la SEGUOT y las secretarías de desarrollo urbano municipales se debe promover la instalación de dicha Procuraduría, capaz de brindar asistencia técnica y jurídica a la población sobre temas relacionados con su patrimonio.

Como elemento fundamental de las instituciones encargadas del desarrollo urbano y territorial, se encuentra el brindar certeza y seguridad jurídica a la

³³ Artículo 32 del Código de Ordenamiento.

población sobre su patrimonio, asegurando el correcto crecimiento estructural de los asentamientos humanos; bajo esta idea, la creación de nuevos espacios para la vivienda, debe cumplir con requisitos de carácter técnico en materia de diseño, como el uso y destino del suelo; en materia de agua, alcantarillado y saneamiento; de vialidad y movilidad; así como de electrificación y alumbrado público, por señalar algunos requisitos. Con relación a lo antes señalado, la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda del Estado, la SEGUOT y las secretarías de desarrollo urbano de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, son las instancias responsables de vigilar y autorizar que los proyectos de urbanización y construcción, cumplan con los elementos técnicos previstos en el Código de Ordenamiento.

Ahora bien, un 33% de los participantes de la Consulta Ciudadana estuvieron de acuerdo con la frase “Conozco a familiares o amigos que habitan en viviendas que no cuentan con el servicio de agua potable y/o alcantarillado”.

La Encuesta Intercensal de 2015³⁴ realizada por el INEGI, reportó que en Aguascalientes existían 334,252 viviendas particulares de las cuales el 94.5% disponían de agua entubada, el 99.6% con energía eléctrica y el 97.4% disponían de drenaje conectado a la red pública. Si el porcentaje de viviendas particulares que cuentan con servicios públicos en la entidad es significativo, el problema radica en el alto impacto social que implican las 18,384 viviendas que no cuentan con agua (especialmente porque el agua es un derecho humano), las 1,337 viviendas que no cuentan con energía eléctrica y las 8,691 viviendas que no cuentan con drenaje conectado a la red pública.

³⁴Información disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/ags/poblacion/vivienda.aspx?tema=me&e=01>

En algunos casos, la oferta al público de inmuebles sin acceso a servicios públicos es resultado de la mera violación al Código de Ordenamiento por parte del fraccionador o promotor,³⁵ quien construye u oferta inmuebles en zonas que no son consideradas habitables, y en las que las autoridades municipales son incapaces de proveer los servicios básicos.

Es decir, me venden un lote de 1,000 metros en la sierra, o sea ya sabes que no se puede dividir un lote de 1,000 metros en la sierra, y es algo que se está dando, de hecho en Facebook muchas veces aparece, tantos metros en tal cerro, y la gente yo creo que por desconocimiento empieza a invertir así como comenta mi compañera, empiezan a poblar las zonas y a generar estos asentamientos irregulares que después tienen repercusión ambiental, pero es algo que sí está pasando actualmente.

También como municipio te ponen en aprietos porque no existen las redes suficientes para dotar de servicios, y generalmente se generan problemas a futuro, porque la gente empieza a vivir ahí de manera irregular, y se empieza a generar un asentamiento humano, y después vienen las exigencias de servicios y de equipamiento que requiere cada una de las comunidades y obviamente pues en el municipio no tenemos la posibilidad de hacerlo. (SESEA 2020a, 57)

En otros casos, la oferta al público de viviendas sin acceso a servicios públicos se deriva de un incumplimiento contractual por la quiebra de la empresa.³⁶ En otros

³⁵ El artículo 643 faculta a la SEGUOT a autorizar la publicidad, promoción y venta de inmuebles, verificando que la propuesta de publicidad se apegue “a las condiciones de la autorización respectiva, sin que resulte confusa para los probables adquirentes o usuarios de esos bienes, precisando en su caso, la etapa de las obras de urbanización objeto de esa solicitud”.

³⁶ En el grupo de enfoque correspondiente a gestión del agua, por ejemplo, se refirió: “...era una desarrolladora nacional que cotizaba en la bolsa, quiebra y en el caso particular del pozo [del fraccionador ‘Y’], el pozo ya está entregado; faltan algunas líneas de conducción, que esas tendrían que hacerse propiamente por el desarrollador; ahí entra una disyuntiva, cuando no se municipaliza

casos, el problema tiene su origen de manera posterior a la municipalización de las obras, cuando la administración pública municipal es incapaz de prestar los servicios públicos. Según fue señalado en el grupo de enfoque correspondiente a usos de suelo:

Damos autorizaciones porque nos hacen manita de puerco, pero después no nos percatamos de las repercusiones que tienen en el tiempo. Yo he escuchado decir de funcionarios, entre ellos alcaldes, de una autorización que dieron de fraccionamientos que dicen: 'Es que no tengo capacidad para atenderlo, para prestar los servicios públicos'. Y tú dices: 'Entonces ¿cómo lo autorizaste?, ¿cómo diste el visto bueno?'³⁷ Ese tipo de cosas no se pueden hacer gobernando, no puedes decir que autorizaste si no tienes la capacidad de otorgar agua, infraestructura. (SESEA 2020a, 55)

¡A ver! no porque haya que generar empleos, no porque haya que generar una inversión, no porque haya... vas a tener que entregar todo el paquete verdad, no porque tengas que generar riqueza en el municipio vas a entregar al municipio, también tienes que proteger las condiciones de municipio, las condiciones ambientales, las cuestiones de seguridad, entonces muchas de esas cuestiones de 57 los dictámenes de congruencia la verdad yo he visto muchas licencias que las dan sin nada de nada...¿y la mecánica de suelos? ¿y la memoria de cálculo? ¿Y la estructura?... (SESEA 2020a, 56)

y no se termina el procedimiento, todos los organismos públicos estamos impedidos para invertirle dinero o inversión a una zona que no está municipalizada". (SESEA 2020a, 43)

³⁷ El diagnóstico del Plan Aguascalientes 2045 es consistente con esta afirmación. En él se señala que "Los municipios se quejan de una falta de espacios públicos en general, y de áreas verdes y parques en particular, pero también una ausencia sistemática de recursos para el mantenimiento de los existentes" (Gobierno del Estado 2020, 163)

La inseguridad de los posibles compradores sobre el patrimonio que están adquiriendo, así como la presión social que deviene en política, ante una demanda no satisfecha de servicios municipales, resultan en un contexto en el que es muy comprensible el porqué, a pesar de que la disponibilidad de servicios es considerable, el 68% de los participantes de la Consulta Ciudadana consideró “muy grave” la mera posibilidad de que se vendieran casas en fraccionamientos que no cuentan con servicios públicos (agua, drenaje, etc.), en algunos casos la venta de este tipo de inmuebles puede tener origen en la asimetría de información entre el vendedor y el cliente potencial del inmueble.

En el diagnóstico del Plan Aguascalientes 2045, se reconoce que:

...un problema soslayado en el nivel estatal son los asentamientos irregulares, un fenómeno que no puede ser resuelto solo por un plan de desarrollo urbano debido a su una (sic) complejidad socioeconómica y cultura. San José de Gracia, Jesús María, El Llano, Cosío y Calvillo reportan falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra, ciudadanos que carecen de las escrituras de sus propiedades, invasiones de propiedades, especulación y desarrollos de vivienda irregulares (Gobierno del Estado 2020, 163)

El Código de Ordenamiento plantea que, para que se otorgue una autorización para el desarrollo de un fraccionamiento, condominio o desarrollo inmobiliario especial se debe llevar a cabo un proceso en el que intervienen entidades estatales y municipales, como la Comisión Estatal, la SEGUOT, las secretarías de desarrollo urbano de los municipios, los OPA, así como la SEFI y las tesorerías municipales, instituciones que, a través de diversos procedimientos y evaluaciones deben asegurar que las obras relacionadas con la construcción de nuevas viviendas se realicen de manera adecuada.

El procedimiento general para la autorización y posterior construcción de nuevas viviendas inicia cuando el fraccionador o promotor solicita a la secretaría de desarrollo urbano municipal respectiva, la Constancia Municipal de Compatibilidad Urbanística documento que certifica que:

La acción, obra, inversión o servicio que se pretenda realizar es compatible con la legislación y los programas de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio, señalando las limitaciones, restricciones, afectaciones, características y aprovechamientos de las áreas y predios de los centros de población. (Código de Ordenamiento, artículo 4º, fracción XLVIII, 2018)

Una vez aprobada, el fraccionador o promotor debe acudir a la SEGUOT a solicitar el Dictamen Estatal de Congruencia Urbanística que:

Certifica que la acción, obra de infraestructura o de equipamiento urbano, vivienda, inversión o servicio que se pretenda realizar en la entidad y que sean de impacto urbano significativo, [...] son congruentes con la legislación y la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio del Estado. (Código de Ordenamiento, artículo 4º, fracción LXVII, 2018)

Cuando ambos documentos quedan aprobados, se puede considerar como una obra viable en términos de planeación territorial, de manera que posteriormente se debe solicitar la autorización de inicio de la obra; etapa en la que interviene la Comisión Estatal³⁸ o la SEGUOT³⁹ (dependiendo del caso) y el municipio en donde se construirán las viviendas, de manera que se emita un dictamen de procedencia o improcedencia para el proyecto.

³⁸ Cuando la obra cuente con 50 o más predios, viviendas, departamentos, locales, oficinas, bodegas, naves industriales, áreas o cuenten con una superficie mayor a 10,000 M2.

³⁹ Cuando la obra cuente con un terreno de hasta 10,000 M2, o con menos de 50 predios, viviendas, departamentos, locales, oficinas, bodegas, naves industriales o áreas.

En el caso de que el dictamen sea positivo y le sea otorgado el permiso de uso de suelo, el fraccionador o promotor debe cumplir con ciertas obligaciones tales como el pago de derechos y cargas fiscales, donaciones, documentos de planeación, así como la constitución de garantías para que se le pueda iniciar las obras.

Si bien, todas las obligaciones a las que se encuentran sujetos los fraccionadores o promotores son importantes, la constitución de garantías es una forma de brindar certeza y seguridad jurídica a la población sobre su patrimonio, asegurando el correcto crecimiento estructural de los asentamientos humanos, ya que son una forma de asegurar que en caso de cualquier situación extraordinaria en la que se vea interrumpida la obra, la población podrá gozar de la provisión de servicios públicos.

En términos del Código de Ordenamiento (artículo 612, 2018), estas garantías pueden consistir en:

- I.- Fianza expedida por compañía autorizada, con valor del 40% del presupuesto total o por etapas de las obras de urbanización y en su caso del equipamiento urbano y la infraestructura complementarios;*
- II.- Hipoteca de inmuebles que cubran el valor amparado por la fianza señalada en el inciso anterior, sin que exista la posibilidad de que se ejerzan actos de dominio respecto de dichos bienes, hasta en tanto no se cancele la garantía correspondiente; o*
- III.- Depósito en efectivo por el 15% del presupuesto total de las obras de urbanización y en su caso, adicionalmente del equipamiento urbano y la infraestructura complementarios.*

De manera que, en cualquiera de los casos, la garantía debe hacerse efectiva por parte del ayuntamiento en las hipótesis del artículo 617 de la norma en cita. Es el caso del fraccionador o promotor que incumple sus obligaciones, es decir, que:

I.- No cumpla con el calendario de obras de urbanización autorizado; independientemente de que en su caso se revoque parcialmente la autorización del fraccionamiento, condominio o desarrollo inmobiliario especial;

II.- No se apegue a las especificaciones y características de las obras señaladas en este Código y en la autorización respectiva;

III.- No acate las observaciones que las autoridades competentes le hagan, con motivo de la supervisión realizada por ellas mismas o por las unidades externas de supervisión, durante la ejecución de las obras; o

IV.- Deje de prestar suficiente y adecuadamente los servicios a que está obligado por este Código. (Código de Ordenamiento, artículo 617, 2018).

Como ya se mencionó, las garantías tienen el objetivo de proteger el derecho de la ciudadanía al disfrute de su patrimonio, así como de llevar un control y monitoreo de las obras que se realizan en la entidad, evitando costos adicionales a los municipios al proveer servicios públicos por una deficiente planeación urbana, como se citó en el apartado de permisos. Es por ello, que **verificar la ejecución de las garantías, cuando los promotores o fraccionadores incumplen con sus obligaciones; así como visibilizar los dictámenes técnicos que realizan el ayuntamiento respectivo y la SEGUOT al detectar alguna irregularidad, ayudarían a asegurar que se realicen las obras de urbanización y equipamiento urbano e infraestructura complementarios**, otorgando mayor seguridad a los ciudadanos sobre su patrimonio y reduciendo el número de viviendas que no cuenten con

servicios públicos. Con relación a lo señalado, los participantes de grupo de enfoque refirieron que:

Depende mucho de los casos, en lo particular se debe de tener garantías, por ejemplo, una que está al sur de la Ciudad se declara en quiebra a nivel nacional, y aquí, por ejemplo, en lo particular, un servidor los agarra antes de que se fueran y constituimos varias garantías de predios que se quedaron ahí sin vender, nos dan las garantías, porque nos dicen que van a tener que regresar a terminar y no lo han hecho, entonces nosotros estamos en proceso de las garantías. Yo cuando entré me encontré que ya había dos o tres en quiebra, entonces ahí también depende de en qué etapa del proyecto se declara en quiebra, si es al final pues ya difícilmente te van a pagar, pero si es al principio por lo regular siempre son fideicomisos que alguien entra con la piedra y alguien más con el dinero, entonces la piedra pues sigue existiendo. El proyecto que es un fideicomiso, al final el que lo administra es un banco, entonces el banco tarde o temprano les va decir, que, pues entonces vende la piedra, ¿a quién?, pues a otro desarrollador, ese otro desarrollador va a tener que llegar otra vez con nosotros para fijar nuevas condiciones de derechos y nueva factibilidad; y es cuando se cobra; pues al final ganas con lo demás de la tierra que no se desarrolló. (SESEA 2020a, 42)

Ante fenómenos como corrupción y fraude, las autoridades deben tomar medidas de control para evitar dañar a la población interesada en adquirir un bien inmueble. Además, como se mencionó anteriormente, los fraccionadores y promotores se encuentran sujetos a una serie de obligaciones⁴⁰ entre las que destaca:

⁴⁰ Artículo 637 del Código de Ordenamiento.

Solicitar a la SEGUOT la autorización para iniciar la promoción de venta de lotes, en el caso de fraccionamientos, así como de los predios, departamentos, viviendas, casas, locales o áreas cuando se trate de condominios, y enajenarlos de acuerdo a las características que le establecen este Código y la autorización respectiva.

En la entidad, la promoción sobre la venta o renta de inmuebles sin previa autorización es un fenómeno detectado por las autoridades, esto a pesar de que los fraccionadores o promotores estén obligados, por el Código de Ordenamiento, **a tramitar la autorización para la publicidad**, promoción y venta o renta, en este sentido los participantes del grupo de enfoque señalaron que:

Nosotros ahorita tenemos un caso un desarrollo que están vendiendo vía Facebook y WhatsApp. Se llama [nombre de fraccionamiento] no cuenta con ninguna autorización por parte del municipio de [nombre de municipio] y lo digo por si alguien de aquí conoce a alguien que ya cayó en el engaño pues con todo gusto lo recibimos en las oficinas, se está promocionando nada mas así y nos está generando un problema [...]. (SESEA 2020a, 58)

Este tipo de fenómenos vulneran la seguridad patrimonial de la población e impiden que los ciudadanos inviertan su dinero de manera segura (o con menor riesgo). En consecuencia, **es común que los ciudadanos adquieran propiedades en lugares no regularizados en los que las instancias municipales no son capaces de proveer servicios públicos.**

Entonces ahí entra la disyuntiva, de que hay gente viviendo ahí, y hay gente con la problemática social de la falta de servicios públicos, no únicamente de agua potable, sino de todos los servicios públicos, y el municipio se encuentra inhabilitado para brindárselos, trata de ayudarlos en la medida

de lo que puede, pero de ahí a otorgar partidas presupuestales, ahí sí estaríamos implicados en asuntos legales. (SESEA 2020a, 43)

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, en Aguascalientes se tenían registrados 9 municipios con asentamientos humanos irregulares en los que el municipio no puede proveer los servicios públicos. En este sentido, el 65% de los participantes de la Consulta Ciudadana, considera que es muy importante **establecer mecanismos para que el público pueda reconocer las propiedades con problemas como la falta de acceso a servicios**, especialmente tomando en cuenta que solo en cuatro administraciones públicas municipales, se realizaron acciones para reubicar y/o regularizar los asentamientos en su territorio⁴¹.

En este mismo sentido, el 68% de los participantes considera muy importante que se sancione a quienes venden viviendas sin acceso a servicios, por medio de engaños.

Para evitar este tipo de problemas se han implementado medidas como la que establece el Código de Ordenamiento (artículo 643, 2018), la cual menciona que:

Los fraccionadores y promotores deberán solicitar a la SEGUOT que les autorice la publicidad, promoción y venta o renta de lotes, predios, departamentos, viviendas, casas, locales, oficinas, bodegas, naves industriales o áreas, por lo que deberán presentar la propuesta de su publicidad, la cual se deberá de apegar a las condiciones de la autorización respectiva, sin que resulte confusa para los probables adquirentes o usuarios de esos bienes, precisando en su caso la etapa de las obras de

⁴¹ Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

urbanización objeto de esa solicitud. En caso de no hacerlo, se hará acreedor a las sanciones que establece este Código.

En conjunto, la falta de instalación de la Procuraduría, el incumplimiento de las obligaciones por parte de fraccionadores y promotores, así como la existencia de publicidad falsa o engañosa, representan una constante en la entidad, lo que vulnera la seguridad patrimonial de los ciudadanos al no ofrecer certeza sobre la legalidad y las condiciones que guarda la infraestructura urbana básica de los inmuebles que se comercializan en el mercado. Es por ello, que al hacer efectivas las garantías e implementar medidas como visibilizar a los fraccionadores y/o promotores que solicitaron autorizaciones y contrastada con las solicitudes que fueron negadas por la SEGUOT pueden contribuir a reducir las asimetrías de información que se crean en el contexto de la publicidad inmobiliaria, así como a disminuir la incertidumbre sobre el compromiso de los desarrolladores inmobiliarios en el cumplimiento de las obras de urbanización.

Apartado 8.8 La corrupción en la gestión del patrimonio inmobiliario

Pese a la trascendencia que reviste un conocimiento preciso de todos y cada uno de los bienes y derechos que integran el caudal público, el patrimonio inmobiliario apenas empieza a recibir la atención que amerita.

La riqueza pública de cada país (Detter y Fölster: 2015) que se expresa en el conjunto de activos inmobiliarios a menudo es desconocida propiamente por los gobiernos que los administran, ya que en la mayoría de los países la existencia de un amplio portafolio de inmuebles se puede convertir en una carga política y fiscal. Si el patrimonio inmobiliario es manejado profesionalmente podría generar un rendimiento anual de 2.7 millones de dólares, más que el actual gasto de infraestructura como transporte,

energía, agua y comunicaciones, mediante operaciones de arrendamiento, administración o enajenación. La riqueza pública de las naciones bien administrada puede contribuir a mejorar la capacidad de gobierno para enfrentar otros temas de índole público. Tan sólo Piketty (2014:140) ha estimado que para principios de la década de 2010, el valor de la totalidad de los activos públicos (financieros y no financieros) se estimaba en casi un año de ingreso nacional en el Reino Unido, y un poco menos de un año y medio en Francia. (Victoria Marín 2019, 285)

Para Victoria Marín (2019, 285) el control tradicional del patrimonio inmobiliario ha demostrado que puede ser ineficiente, pero la privatización dista de ser una panacea, pues “ofrece rápido enriquecimiento, capitalismo de amigos, franca corrupción o regulación disfuncional”.

Si bien los estudiosos consideran que este problema no es inherente al sector público, o al caso mexicano,⁴² también es cierto que coinciden en la relevancia de implementar (al menos a nivel federal) una administración moderna, que haga posible saber dónde se encuentra y a cuánto asciende el valor del patrimonio inmobiliario y, finalmente, optimizar su uso.

⁴² Aún en la iniciativa privada se considera a los bienes inmuebles como el objeto de una actividad económica independiente y no como un recurso escaso, susceptible de una reflexión encaminada a optimizarlo: “...aun cuando en los países desarrollados los inmuebles representen aproximadamente un 20% del total del activo empresarial y se sitúen en el segundo lugar de los costes estructurales, por detrás de los salarios, un buen número de autores consideran que la atención que se presta a su gestión es prácticamente nula; esto ocasiona, según el economista británico Roger Bootle, unas pérdidas anuales de aproximadamente 25,000 millones de euros a las empresas del Reino Unido por el uso inapropiado de sus activos inmobiliarios”. (Cedillo Conde 2014, 90)

En este sentido, el año 2012 supuso un precedente de importancia pues la Auditoría Superior de la Federación, tras realizar la auditoría al desempeño correspondiente, determinó que:

...el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales no mantuvo actualizadas sus bases de datos del inventario, catastro y Registro Público de la Propiedad Federal, ya que, de los 102,635 inmuebles, 94,848 (92.4%) inmuebles no contaron con medios gráficos para la plena identificación física de los inmuebles... 63,645 (62.0%) inmuebles no contaron con la acreditación de la propiedad... y no tiene inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal 82,118 (80.0%) inmuebles...

...en su informe de resultados de 2012 emitió un dictamen con salvedad en la Auditoría de Desempeño 12-0-27A00-07-0322; se señaló que no se tenía conocimiento si el registro del inventario del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales contenía el 100.0% de los bienes inmuebles del Gobierno Federal. (Victoria-Marín y Soto-Alva 2015, 59-60)

Más recientemente, en el año 2019, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, publicaron el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, mismo que establece entre sus cinco objetivos prioritarios, “Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado Mexicano” y entre sus estrategias prioritarias “Consolidar el marco normativo inmobiliario dirigido a lograr el óptimo aprovechamiento del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal...”⁴³

⁴³ Véase el Objetivo Prioritario 5 del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2014, publicado en el DOF del 30 de agosto de 2019.

Si bien el desarrollo de las actividades del gobierno requiere de manera inequívoca del uso del patrimonio inmobiliario público, también es cierto que, a nivel local, dichos activos resultan particularmente críticos para la prestación de los servicios públicos, así como para la realización de la vida en comunidad.

Lo anterior significa que, conjunto los problemas que implica su empleo eficiente, el diagnóstico a nivel Estatal responde a la necesidad de priorizar que los bienes inmuebles de la administración pública a nivel local, se destinen para uso común o bien para la provisión directa de servicios a la población. Entonces, resulta preocupante que un 46% de los participantes en la Consulta Ciudadana estén de acuerdo con la frase “Mi colonia necesita escuelas, parques, o centros de salud, pero no hay dónde construirlos”.

La CPEUM (artículo 121, fracción II, 2020) establece que los bienes inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación. Asimismo, la CPEUM (artículo 115, base II, 2020) así como la Constitución local (artículo 66, 2020), establecen la facultad de los municipios para manejar su patrimonio conforme a las leyes. Éstas últimas, por su parte, fundamentan procedimientos que promueven la gestión responsable, así como la vigilancia, sobre la administración del patrimonio inmobiliario. En ese sentido, el artículo 27, fracción VI de nuestra Constitución, señala que:

Son facultades del Congreso: VI.- Autorizar al Ejecutivo para ejercer actos de dominio sobre los bienes inmuebles pertenecientes al Estado, en los términos de la ley en la materia. (Constitución Política del Estado de Aguascalientes, artículo 27, fracción VI, 2020)

Este mandato se reitera en el artículo 46, fracción IX de la Constitución local, al prever dentro de las facultades y obligaciones del titular del Poder Ejecutivo, la

de *“ejercer actos de dominio sobre los bienes de la propiedad del Estado, con autorización del Congreso, en los términos de la ley en la materia”*.

Ahora bien, la ley en la materia excluye de la autorización del Congreso del Estado, a inmuebles cuyo objeto sea el desarrollo de vivienda y el otorgamiento de las prestaciones de seguridad y servicios sociales para los servidores públicos del Estado de Aguascalientes (Ley de Bienes del Estado de Aguascalientes, artículo 15, párrafo segundo, fracción I, 2018).

Asimismo, excluye de la autorización del Congreso Estatal a los inmuebles que formen parte del patrimonio de los fideicomisos públicos, pues según la Ley de Bienes, “considerados o no, como entidades paraestatales, no forman parte de los bienes propiedad del Estado” (Ley de Bienes del Estado de Aguascalientes, artículo 16, párrafo primero, 2018).

También estipula que los inmuebles en posesión de las dependencias del Poder Ejecutivo que no sean útiles para destinarlos al servicio público, o que no sean de uso común, pueden transmitirse mediante adjudicación directa al patrimonio de fideicomisos públicos (Ley de Bienes del Estado de Aguascalientes, artículos 46 fracción V y 47, 2018). Transmisión mediante la cual, un acto de dominio sujeto a la autorización del Congreso, dejaría de estarlo, lo que violenta lo ordenado por la Constitución local. O dado el caso de que un fideicomiso accediera a inmuebles de manera onerosa, los adquiriría con recursos del erario, por lo que tales bienes serían propiedad estatal.

Ahora bien, vista desde el punto del control de los bienes inmuebles y la participación ciudadana en la misma, la Ley de Bienes del Estado de Aguascalientes (artículo 34, fracción V, 2018), determina que un Director General o equivalente de cada dependencia o Entidad del Ejecutivo que están en posesión de bienes inmuebles, será responsable de coadyuvar con la CE en la inspección y

vigilancia de los mismos (en el caso de las dependencias) y de realizar dichas acciones en el caso de los que son propiedad de las Entidades.

Sin embargo, de manera complementaria, la LGT (artículo 70, fracción XXXIV, 2020) señala que entre las obligaciones comunes de los sujetos obligados se cuenta el inventario de bienes inmuebles en posesión y propiedad. Los Lineamientos de transparencia, especifican que el formato correspondiente incluirá un hipervínculo al Sistema de Información Inmobiliaria (en caso de que se cuente con alguno), y que la dependencia responsable de administrar dicho Sistema, debe incluir una sección de consulta pública.⁴⁴

Por su parte, la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, establece el derecho de cualquier ciudadano a solicitar la verificación del destino de los inmuebles propiedad municipal:

Podrá ser solicitada la verificación del destino de los bienes inmuebles propiedad municipal que hayan sido objeto de acto, contrato o convenio que transmitió la propiedad o posesión por cualquier ciudadano, en virtud a que los mismos no sean destinados al beneficio colectivo en términos del párrafo que antecede, para que el Municipio en su caso proceda conforme a la Ley o Decreto respectivo. (Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, artículo 55, párrafo 2, 2019)

No obstante los controles y mecanismos de vigilancia que establecen las normas, un 64% de los participantes en la Consulta Ciudadana consideró que para combatir la corrupción en Aguascalientes, sería “muy importante” contar con un **inventario de las propiedades gubernamentales en préstamo**. De este grupo, un 24%

⁴⁴ El formato LTAIPEAM55FXXXIV-D de la CE, vincula a: <https://eservicios.aguascalientes.gob.mx/SEGGOB/ConsultasireaWeb/Default.aspx>

considera que además es “muy probable” que existan actos de corrupción en los préstamos de terrenos del gobierno a asociaciones civiles o iglesias.

Ciertamente, los Lineamientos de transparencia, detallan que la información correspondiente a los bienes inmuebles incluye: denominación del inmueble; institución a cargo; domicilio; naturaleza, tipo de inmueble; uso; operación que da origen a la propiedad o posesión del inmueble; valor catastral o último avalúo del inmueble; títulos por los que se acredita la propiedad o posesión del inmueble; área de adscripción de la persona que funge como responsable inmobiliario; los inventarios semestrales de altas y bajas practicadas a bienes inmuebles (mismos que describen la causa de la baja o alta y el valor del inmueble); así como la información relativa a las donaciones realizadas por el sujeto obligado.

Sin embargo, desde el punto de vista de los servidores públicos, la regularización del patrimonio inmobiliario gubernamental, así como el control sobre el uso de dichos bienes, constituyen áreas de oportunidad:

Sí existen irregularidades en cuanto a las medidas y quiénes están utilizándolas, y nos damos cuenta de esta problemática porque verificamos medidas, colindancias y junto con catastro el valor catastral.

En nuestro caso se da mucho en la instalación de los pozos, normalmente instalan el pozo y después donan, entonces eso, en el municipio con nosotros se da mucho...

...los ejidatarios no son como de escrituras, son más de contratito de compra-venta, de contratito de permuta, y no tiene el soporte legal, entonces conforme vamos haciendo obras a veces, nos vamos enterando de que resulta que era un predio del municipio, pero hasta que nos bota en el momento, ya que tenemos encima el conflicto es cuando nos damos

cuenta, porque no está regularizado. Hacían luego el trato con una persona, se pasaban los 3 años, no se hacía la obra, viene la otra administración nueva, se continúa, pero resulta que la otra persona ya no está, entonces todo eso nos genera descontrol en cuanto a los inmuebles... (SESEA 2020a, 61)

En los grupos de enfoque realizados por la SESEA (2020, 63), los servidores públicos negaron que hubiera un inventario o control donde se pudiera verificar qué inmuebles se encuentran en comodato, a qué uso están condicionados estos préstamos, y en cuáles casos (tratándose de inmuebles municipales) se aprobaron dichos actos por el acuerdo de dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.

Ello a pesar de que la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes (artículo 60, fracción II, 2019) condiciona el comodato o usufructo de los bienes muebles del Municipio al acuerdo de dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento en caso de exceder el período para el que fueron electos.

Además, al preguntárseles qué documento tendría que conocer un ciudadano si quisiera conocer si un inmueble está en comodato, y en su caso, cuándo se aprobó y por cuánto tiempo, los funcionarios dieron diversas respuestas que permiten suponer que no hay un fácil acceso a esta información:

En las actas de cabildo ahí es donde se registran los comodatos...

Nosotros con el Registro Público de la Propiedad y Catastro, porque cada año se van a pagar los impuestos correspondientes a los predios de gobierno y en esa manera, si existiera un comodato...

A través de desarrollo urbano que es quien tiene toda la información de los predios y comodatos... (SESEA 2020a, 62-3)

Esta deficiencia no solamente perjudica el derecho de la ciudadanía a exigir que se verifique el destino de los inmuebles propiedad municipal a que se hizo alusión anteriormente. También (lo más preocupante) oblitera el ejercicio de las facultades de la CE, así como de los responsables de bienes, previstas en la Ley de Bienes del Estado de Aguascalientes. La falta de información y controles adecuados sobre los bienes inmuebles públicos en general, y sobre los comodatos y comodatarios en particular, suponen elevar la posibilidad de actos de corrupción.

Se considera prioritaria la elaboración y difusión proactiva de inventarios que se refleje en un mejor control del patrimonio inmobiliario gubernamental, permita el uso eficiente de este recurso, y permita que la ciudadanía constate su aprovechamiento para fines públicos. Se considera recomendable que estos instrumentos difundan **la superficie de sus suelos, así como la identificación de cuáles se encuentran en comodato, cuál es la vigencia de dicho comodato, el uso específico al que está condicionado, así como la persona física o moral responsable,** en su caso.

Finalmente, pese a que el conflicto de interés es una posibilidad presente en el manejo de estos activos, los servidores públicos que participaron en los grupos de enfoque no identifican la adopción de alguna medida o mecanismo para prevenirlos además de la suscripción del manifiesto a que hace referencia el artículo 49 de la LGRA, y que debe firmarse previo a la formalización de una adquisición, arrendamiento o enajenación (SESEA 2020a, 64).

En este sentido, el artículo 43 de la Ley de Bienes antes referida, faculta a la CE para emitir las **normas, procedimientos, criterios y metodologías** de carácter técnico, conforme a las cuales se realicen los **avalúos** (cuando las dependencias y entidades del Ejecutivo pretendan adquirir un bien inmueble), considerando los

bienes y derechos objeto de valuación, así como sus posibles usos y demás características particulares.

Sería de esperar que la declaratoria para incorporar bienes inmuebles al patrimonio de Gobierno del Estado, que emite la CE en términos del artículo 24, fracción III de la Ley en cita, contuviera, además del **valor de la transacción**, el correspondiente al **avalúo, cerciorándose que el valor de la transacción no varíe significativamente de conformidad a estas normas**. Sin embargo, dichas declaratorias de incorporación, **solamente consignan el valor de la transacción, mas no el del avalúo**.⁴⁵

Este mecanismo permitiría responder a la necesidad que plantea el 67% de los participantes en la Consulta Ciudadana, quienes estiman que sería “muy importante” para combatir la corrupción en nuestro Estado, “transparentar el destino de los recursos que resultan por el arrendamiento o venta del patrimonio inmobiliario”.

En suma, se requiere promover la generación de controles e inventarios transparentes y accesibles para todos, que identifiquen claramente **aquellos inmuebles sujetos a determinado acuerdo de comodato, la vigencia del mismo, así como las condiciones a que está sujeto el comodatario**. Asimismo, es necesario difundir el esquema de avalúo, empleado en la incorporación de bienes inmuebles para **promover la equivalencia de las obligaciones** en el contrato correspondiente, disminuyendo el beneficio obtenido de un posible acto de corrupción.

⁴⁵ No obstante, como se puede apreciar en el ejemplo a continuación, la declaratoria solamente incluye el valor de la transacción:
<https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-11-34.pdf>

Apartado 8.9 La corrupción en la gestión de la publicidad oficial

La Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad 2019, señala que los aguascalentenses que intervienen en actividades públicas como reuniones con su presidente municipal o con regidores, e incluso quienes participan en manifestaciones, son (en alguna medida) menos propensos a pensar que la corrupción ha aumentado (SESEA 2019, 111). Dicha estadística, es congruente con la idea de que, involucrar a la sociedad en las actividades gubernamentales, mejora la confianza de la ciudadanía en sus autoridades e incide favorablemente reduciendo los índices de corrupción, específicamente aquellos relacionados a la percepción sobre la misma.

En este sentido, el papel que los medios de comunicación desempeñan no es menor. La Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad es concluyente: 49% de los hidrocálidos opina que los medios de comunicación tienen “mucha responsabilidad” en el combate a la corrupción (SESEA 2019, 45).

Estos argumentos, también son consistentes con los resultados de la Consulta Ciudadana, pues el 65% los participantes afirmaron que, para combatir la corrupción en nuestro Estado, sería “muy importante” involucrar a la sociedad civil y la iniciativa privada en el combate a la corrupción.

Si bien el manejo de la comunicación social resulta fundamental para mejorar la confianza de la ciudadanía, tampoco se encuentra exento de riesgos.

La CPEUM (artículo 134, párrafos 7 y 8, 2020) estipula que los servidores públicos deben aplicar con imparcialidad los recursos a su cargo, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Agrega que la propaganda gubernamental deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos

o de orientación social. Esta norma refleja la preocupación de los mexicanos por que se garantice que la publicidad oficial no será empleada para promover la imagen de los funcionarios; preocupación que, a nivel local, lleva al 61% de los participantes en la Consulta Ciudadana, a afirmar que sería “muy grave” que ocurriera.

De igual manera, 1,948 de 3,310 participantes (59%) indicaron que para atacar la corrupción en nuestro Estado sería “muy importante” **combatir el uso político y/o electoral de la comunicación social**, evitando la promoción personalizada de los servidores públicos.

Sobre este aspecto, la *Declaración Universal sobre la Democracia*, aprobada por el Consejo Interparlamentario de la ONU (del cual México forma parte), durante la Conferencia Interparlamentaria de 1997 celebrada en el Cairo, reconoce “el derecho del público a estar informado de las actividades del gobierno”. (UIP 1997, par. 14)

Como han señalado Mata y Núñez (2018) el vínculo entre medios y política no se limita a las campañas electorales, y la relación más evidente se encuentra en el dinero que todos los órdenes de gobierno entregan a los medios como gasto en publicidad oficial. Como estos autores recuerdan, la reforma electoral de 2007 prohibió a los medios de comunicación la venta de espacios de publicidad en radio y televisión a los partidos políticos y candidatos. Igualmente se prohibió a las personas y empresas la contratación de publicidad para fines electorales.

En teoría, con estas medidas se separaba a la política de los medios de comunicación, por lo menos en época de campañas electorales. En este caso, sucedió algo similar a lo ocurrido con la restricción del financiamiento privado a las campañas: la prohibición generó un mercado negro y

sofisticados mecanismos para ocultar la intervención de los medios en el financiamiento electoral (Mata y Núñez 2018, 158)

Los servidores públicos en Aguascalientes, coinciden con la ciudadanía y los académicos en que la emisión de publicidad oficial que no disocia a la persona de la institución no sólo facilita el empleo de la misma para fines electorales, pero además señalan que es una práctica corriente.

[...] yo si he visto que en tiempos electorales invierten mucho dinero, inclusive más. O sea, en el plan de proyectar o informar, pero también en plan de beneficiarse ellos, todo depende de cómo se maneje la información. [...] más que nada yo creo que son los tiempos no, dependiendo, por ejemplo, ya este año empiezan las campañas electorales, y quiera uno o no, yo creo que va dirigido con un fin, lo que vamos a comunicarles a lo mejor va a llegarles con un fin de que, seguimos siendo la mejor opción, o algo así por el estilo.

Otra de las cosas que yo veo es que no hay corrupción hasta que hay cambio de partido político, siempre sacan los trapitos de los otros, entonces a lo mejor decimos es que ahorita no hay, pero si llega a haber cambio de poder empiezan a sacar los trapitos al sol de esa administración, entonces decimos que no hay y entra otro, y aquí está esto, y esto, y esto otro, y se robó esto. Yo más que nada lo veo de esta forma hasta que hay un cambio se sabe si hubo o no hubo corrupción. (SESEA 2020a, 32)

Los recursos que el gobierno tendría que emplear en involucrar a la sociedad en sus actividades, se desvía de su cauce institucional para atacar la credibilidad de los adversarios políticos. Dicha estrategia, si bien aborda el tema de la corrupción,

implica señalamientos sin sus correspondientes consecuencias, y termina por socavar la confianza en las autoridades, antes que reforzarla.

A nivel nacional, diversos análisis apuntan a que las adecuaciones presupuestarias de los gobiernos federal⁴⁶ y locales, tienden a beneficiar el gasto en comunicación social, superando el presupuesto originalmente autorizado por el Legislativo. Así, por ejemplo, Fundar (2016) asegura que:

El gasto ejercido total de 30 estados fue el doble del gasto aprobado en 2015. Todas las entidades federativas (excepto Yucatán y Tlaxcala), continuaron gastando más de lo aprobado en publicidad oficial: el total de los estados -de los cuales se obtuvo información-, ascendió a los 11 mil 895 millones de pesos (mdp), es decir, hubo un incremento del 93.70% en relación a lo asignado en sus presupuestos locales (6 mil 141 mdp). (Fundar 2016, 3)

Según el estudio de referencia, en ese año 2015, el Poder Ejecutivo Estatal en Aguascalientes, ejerció 80.5 mdp contra los 68.8 mdp que tenía autorizados; es decir, gastó 17% más de lo presupuestado. (Fundar 2016, 13).⁴⁷

Mata y Núñez (2018, 160) por su parte, realizaron un comparativo del gasto en comunicación social de los gobiernos estatales en el año 2016, encontrando que 26 de ellos tuvieron incrementos respecto de lo previsto por sus congresos

⁴⁶ "...en el presupuesto de egresos de la federación (PEF)... pareciera que [el gasto en comunicación social] es un rubro que no sufre grandes modificaciones [año con año]... los números de la Cuenta Pública revelan... [sin embargo, un gasto de] 24,624 millones de pesos adicionales (un incremento de 168%) [entre 2013 y 2017]". (Mata y Núñez 2018, 158)

⁴⁷ Dicho estudio presenta asimismo un acumulado que concentra la información de los poderes Ejecutivo (incluido el sector paraestatal), Legislativo y Judicial, además de los OCA. De conformidad a dicho concentrado, la suma corresponde a 161.8 mdp programados contra 174.4 mdp ejercidos. Es decir, tuvo una variación del 8%, la sexta más baja del país (Fundar 2016, 4).

locales. Específicamente, a nuestro Estado le fueron autorizados 62.85 mdp, sin embargo, ejerció 87.29 mdp, es decir, un 38.9% adicional.

Díaz y García (2018, 70) señalan que "...25 entidades [federativas] gastaron más de lo que dijeron que iban a gastar y 14 de ellas tuvieron variaciones superiores al 100% en este concepto. Es decir, prácticamente la mitad de los ejecutivos estatales gastaron al menos el doble de lo aprobado en 2017 para publicidad".

Y si bien el Estado de Aguascalientes fue una de las seis entidades federativas del país que gastaron menos de lo presupuestado ese año (-32.4%), en su informe de resultados de la revisión de la cuenta pública 2017, el OSFAGS promovió una responsabilidad administrativa sancionatoria por la erogación, de 74 mdp (\$203,185.15 diarios) para comunicación social en un municipio, misma que consideró innecesaria y que no cumplía con los principios de racionalidad y austeridad:

La Entidad Fiscalizada no justificó legal y documentalmente que los gastos en materia de publicidad fueron los estrictamente necesarios de acuerdo a la normatividad aplicable, ya que la evidencia que exhiben trata de un reporte de audiencias de radio y televisión con perspectiva de género que, si bien es cierto que cada uno de los medios tiene alcances, público, programas y difusión distinta, no es suficiente para respaldar la necesidad de erogar el monto de \$74,162,580.00 (Setenta y cuatro millones ciento sesenta y dos mil quinientos ochenta pesos 00/100 M.N.) en este rubro; ya que incluso se determina un pago mensual para cada uno de los medios contratados, no siendo "estrictamente necesario". (OSFAGS 2018, 302)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha considerado que la arbitrariedad en la gestión de la propaganda gubernamental constituye un mecanismo indirecto de restricción a la libertad de expresión. Así, el principio 13 de la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión* aprobada por dicho organismo, señala que:

...la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar, o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atentan contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. (citado en CIDH 2012, párr. 3)

En sus *Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión*, este organismo ha reiterado que la "...falta de planificación favorece la utilización abusiva de la publicidad oficial al aumentar la discrecionalidad en manos de los funcionarios que tienen el poder de distribuirla". En consecuencia, postula el principio de planificación adecuada consistente en que "La norma regulatoria debe exigir que las distintas dependencias del Estado realicen una adecuada planificación del avisaje estatal". Y agrega: "La decisión de otorgar fondos públicos para publicidad oficial debe adoptarse de modo transparente, justificado y que permita el control público. La pauta debe estar justificada en la existencia de campañas y avisos publicitarios que respondan a necesidades concretas y reales de comunicación". (CIDH 2012, párr. 56-7)

...en la mayoría de los países de las Américas subsiste una falta de regulación que favorece la discrecionalidad en la distribución de presupuestos publicitarios estatales... Ello fue señalado por diversas

organizaciones de la sociedad civil de la región en una audiencia llevada a cabo ante la CIDH el 29 de octubre de 2010 en Washington D.C.. Allí se indicó que la falta de regulación adecuada es la principal causa de que los presupuestos publicitarios puedan ser utilizados para influir en los contenidos de los medios de comunicación. (CIDH 2012, párr. 13)

En el caso mexicano, el 15 de noviembre del 2017, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó al Congreso de la Unión, a través de un amparo concedido a la asociación civil Campaña Global por la Libertad de Expresión, A. C. (ARTICLE 19), emitir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM. En dicho amparo se menciona que “la ausencia de la regulación en cuestión propicia un ejercicio arbitrario del presupuesto en materia de comunicación social, lo cual constituye un mecanismo de restricción o limitación indirecta de la libertad de expresión, claramente proscrito por la Constitución.” (Amparo en Revisión 1359/2015, 54)

Del análisis con enfoque de derechos humanos, se concluye la necesidad de que **se ejecuten los controles previstos por la LGCS**, permitiendo, por una parte, una mejor **vigilancia sobre el gasto** de comunicación social, y por la otra, dar a conocer a la población los programas y logros concretos de su Gobierno en el más amplio sentido, e influir positivamente reduciendo los índices de corrupción, relacionados a la percepción sobre la misma.

Apartado 8.10 La corrupción en la gestión de la ayuda social

En su análisis titulado “La (otra) mafia del poder. Corrupción y desigualdad en México”, la Dra. Viridiana Ríos postula que, a nivel nacional, el impacto económico de la corrupción no se concentra en las obras de infraestructura, sino en los PS:

“...según datos de la Auditoría Superior de la Federación solo el 14% del dinero que no se ha podido aclarar o recuperar está relacionado con gasto en infraestructura: el gasto en desarrollo social representa el 53%”. (Oxfam México 2020, 5)

En el orden local, la PNA refiere:

A nivel municipal, la información generada a través de los censos de gobierno permite identificar que solo entre 20% y 25% de los municipios realizan alguna acción de mitigación de riesgos de corrupción en trámites de alto impacto de su competencia, y solamente 5 de cada 100 incorporan elementos de mejora en trámites y prestación de servicios como parte de algún plan institucional en materia de control de la corrupción. (SNA 2020, 127)

La Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad 2019 concluyó que para el 40% de los hidrocalidos, la corrupción afecta “mucho” la **entrega de apoyos sociales** (SESEA 2019, 17), y un 12% señala que debido a la corrupción no se apoya a los pobres, o no les llegan los apoyos porque alguien se los roba (SESEA 2019, 18).

Mata y Núñez (2018, 177) interpretan este fenómeno a la luz del condicionamiento electoral de los PS, y concluyen que hay una **correspondencia entre la pobreza y los delitos electorales**: “Los resultados de comparar las estadísticas de ambos fenómenos muestran que hay una correlación entre el grado de marginación y la incidencia delictiva en materia electoral. Las seis entidades más marginadas del país (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo y Puebla) presentan cifras altas de incidencia delictiva”.

En este sentido, un estudio realizado por Parametría, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2012 mostró que, de entre diversos medios de coacción, el condicionamiento del acceso a los PS, es el que mayormente trastoca la voluntad de estas víctimas de la corrupción (las negritas son propias):

... a uno de cada diez mexicanos (13%) le ofrecieron despensas a cambio de su voto; de ese universo, sólo 5% cambió el sentido de su voto (15% no contestó y 80% escogió al partido o candidato de su preferencia). Quienes cambiaron su decisión por recibir algo aumentó según lo entregado: a 14% si eran despensas, a 20% si se trataba de materiales de construcción y a 28% cuando se trataba de acceso a programas sociales. (Parametría, Flacso y PNUD, citado en Mata y Núñez 2018, 140)

No resulta extraño que un 70% de los participantes en la Consulta Ciudadana considere que sería “muy grave” que los funcionarios entregaran apoyos a quienes ellos quisieran, y que el 45% esté en desacuerdo con la frase “Los apoyos de los programas sociales son entregados a la población que realmente los necesita”.

Los investigadores coinciden asimismo en la necesidad de contar con una normativa y controles bien desarrollados:

En general, los programas sociales carecen de reglas de operación claras y específicas, lo que deriva, en el mejor de los casos, en un manejo opaco de los beneficios y los beneficiarios. Según el último reporte (2013-2014) del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), del inventario total de 6,491 programas sociales, 26% no reportaba su presupuesto, 14% no tenía reglas de operación y 46% “cumplía” con las dos fallas: no tenía reglas de operación ni reportaba su

presupuesto, lo que resulta en que sólo 14% de los programas tiene cierto grado de transparencia. (Mata y Núñez 2018, 103)

Mata y Núñez (2018, 103) han señalado que los gobiernos "...desvirtúan el padrón de beneficiarios para incorporar a sus estructuras a éste, de tal manera que los sueldos por los servicios de movilización que realizan en la campaña se pagan mediante la recepción de recursos...", y consecuentemente, la Prioridad 24 de la PNA, dispone la creación de un sistema que incluya un catálogo nacional de PS y un padrón universal de beneficiarios.

Ahora bien, recientemente Aguascalientes ha registrado avances importantes en el *Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES)*, particularmente en materia de publicidad de sus reglas de operación para sus programas de desarrollo social, al transitar de un 50% en la medición anterior del índice, a un 73% en la actual. (Gesoc 2019, 10).

El estudio en mención, da cuenta de que la entidad logró definir la población atendida y cuantificarla al 100%. (Gesoc 2019, 14)

Destaca "...un avance relativo a la publicación en formato de datos abiertos de los padrones de beneficiarios de los programas y acciones de desarrollo estatal, al transitar de un 22% en la medición anterior, a un 76% en la medición actual". (Gesoc 2019, 18)

Incluso reconoce que "...Aguascalientes mantiene resultados óptimos en cuanto a la publicación de información relativa a los padrones de beneficiarios por programa y acción social, ya que el porcentaje de publicación se ha ido incrementando de 2018 a 2019, acercándose cada vez más al 100%..." (Gesoc 2019, 16)

En relación a ello, la administración pública estatal ha trabajado desde el año 2017, en la construcción del Padrón Único de Beneficiarios del Estado de Aguascalientes (PUCGEA). Dicha plataforma fue desarrollada con el objetivo de administrar la información de los beneficiarios de los PS del Estado (Municipales y Estatal) que ayude a verificar los requisitos de elegibilidad correspondientes, a corregir la concentración no deseada de apoyos sociales, y a generar información sobre su distribución geográfica y características socioeconómicas.⁴⁸ Dicho sistema permite informar la afectación presupuestal que cada gestión implica.

Los servidores públicos que participaron en los grupos de enfoque organizados por la SESEA, se refieren este sistema como una herramienta que permite evitar el abuso de estos recursos:

Bueno desde hace muchas administraciones, creo que no me dejaron mentir los compañeros, existe la plataforma PUCGEA, la Plataforma Única de Ciudadanos de Gobierno del Estado de Aguascalientes, en ella se viene trabajando con beneficiarios, precisamente para evitar la duplicidad en la entrega de apoyos por parte de las diferentes dependencias que trabajan con programas de desarrollo social. (SESEA 2020a, 28).

No obstante, los avances referidos, algunos retos prevalecen. El uso de la plataforma referida aún no se ha generalizado. A nivel municipal, los responsables gestionan su propia información. Además, los gestores y administradores de PS que aportaron con su opinión en sus respectivos grupos de enfoque se refirieron a dos formas de apoyos colectivos: los que se entregan a través de mediadores

⁴⁸ Gobierno del Estado de Aguascalientes. Secretaría de Administración. Coordinación de Proyectos de Tecnologías de Información. Proyecto: Padrón Único de Beneficiarios del Estado de Aguascalientes (PUCGEA). Documento proporcionado por la Secretaría de Administración a la SESEA a través de Oficio No. SAE/04.0427/2019 de fecha 18 de julio de 2019.

grupales, así como a la práctica que denominaron “programas de oportunidad”. Respecto a éstos últimos, se refirieron a la distribución de entregables en festividades y otros eventos masivos, sobre los cuales no se tiene un registro individualizado del apoyo que se proporciona o el objetivo que pretende impactar. Estas acciones no se ajustan a regla de operación alguna (porque no cuentan con ellas) lo que posibilita la tergiversación a que se hizo referencia al inicio del presente apartado.

...yo no los considero programas sociales, son programas de oportunidad, por ejemplo, se acercan entre abril y mayo son varias fiestas en las que se destinan recursos y es ahí donde de repente crece el presupuesto y se gasta, otro ejemplo, es el mes de diciembre, aunque no son programas que tengan reglas de operación, porque esos normalmente tienen un recurso que inicia en el año y termina en octubre, los tradicionales o los que sí tienen reglas de operación, pero hay otros que son de oportunidades en donde de todos modos el gasto aumenta considerablemente para los gobiernos municipales, y son cosas que se necesitan, desde cobijas, juguetes, varias cosas que se pretenden dar. (SESEA 2020a, 29)

Por otro lado, el PUCGEA, si bien representa un avance en la dirección correcta, tampoco ha resuelto el problema del registro individual de los apoyos que solicitan los beneficiarios colectivos (a veces de otros poderes o niveles de gobierno) que consiguen recursos a nombre de grupos de personas a quienes aseguran representar. La cuestión divide las opiniones de los servidores públicos, según los grupos de enfoque:

Bueno acá en mi caso es desventaja, porque los apoyos que nosotros damos son individuales, muchas veces nos ha pasado que los liderazgos o alguien

les recoge toda la documentación a las personas y ya hasta dicen que ya están dentro del programa, y los líderes nunca nos llevan los papeles, lo que nos ocasiona el problema de que van y nos reclaman de que ya entregaron los documentos y no es cierto”.

Se puede dar que sí, como decía color naranja el intermediario o la persona que es líder puede quedarse con los apoyos y no repartirlos, es decir, hacer el trámite o la gestión a nombre de otra persona, y a esa persona decirle que no llegó el apoyo, y así quedarse con él. (SESEA 2020a, 29)

En cambio, para los aguascalentenses que participaron en la Consulta Ciudadana, el riesgo que suponen los beneficiarios colectivos representa un problema muy específico:

-  El 70% considera que sería “muy grave” que se permitiera “que alguien, a nombre de otros, pida apoyos sociales, y que la autoridad le permita quedárselos”;
-  El 42% considera que es probable o muy probable que existan actos de corrupción en la “gestión de apoyos sociales para un grupo de personas”;
-  El 40% supone que es probable o muy probable que haya corrupción en los “trámites con apoyo de gestores”; y
-  El 37% refirió haber sido beneficiario de un apoyo o programa público; de entre los beneficiarios, un 15.5% señaló que para obtener este apoyo tuvo “que dar una parte del mismo u otra cosa a cambio a algún intermediario o funcionario”.

Si bien la PEA retoma de la PNA la creación a largo plazo de un padrón universal de individuos atendidos, las circunstancias locales apuntan a la necesidad de

controlar a los beneficiarios colectivos (sean éstos intermediarios o gestores directos de los recursos públicos), por medio de padrones que permitan supervisar y transparentar la distribución de los recursos, pero también los datos disponibles a nivel local señalan la pertinencia de realizar los ajustes normativos para una gestión objetiva de los apoyos sociales.

Esta obviedad pretende poner en relieve que el PUCGEA, como herramienta de control, no reducirá los riesgos de corrupción que derivan de un mal diseño. En este sentido, la población atendida se encuentra claramente definida y cuantificada en Aguascalientes, mas no se puede decir lo mismo de la población objetivo:

...ocurrió una disminución en el porcentaje de programas que definen su población potencialmente beneficiaria y; se mantiene como área de oportunidad la cuantificación de la misma, pues en la medición 2018 el 97% de sus programas definieron su población potencial; mientras que, para la medición del 2019, sólo se identificó para el 73% de los programas; aunado a ello, en la edición 2019 del Índice, únicamente el 5% de sus programas cuantificó este tipo de población, cifra escasamente superior a la del año pasado, en donde no hubo cuantificación alguna; lo cual, impide la correcta identificación de los potenciales beneficiarios que se encuentran bajo los supuestos del problema público que los programas pretenden atender.
(Gesoc 2019, 10)

Como bien lo apunta Viridiana Ríos, tener reglas claras no sólo se logra centralizando los padrones; se deben fijar requisitos de funcionamiento. “La meta debe ser vigilar el impacto distributivo de los programas y asegurar que su

operación no responda a intereses corruptos o partidistas”. (Oxfam México 2020, 8)

Gobierno del Estado (2020, 179) reconoce que “...la continuidad de programas y políticas públicas ante los cambios de gobierno no está garantizada, mientras que los mecanismos de evaluación son prácticamente inexistentes”.

A nivel local, 95% de los PS no cuantifican su población objetivo, y en 27% de los casos no la definen. La Ley de Presupuesto (artículo 12 fracción IV y artículo 13 fracción IV, 2019) determina que la programación anual del gasto público se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas presupuestarios. En otras palabras, **un programa que no cumple su propósito, debería sufrir las adecuaciones presupuestarias correspondientes, a efecto de evitar el riesgo de ofertar bienes y servicios que no resuelven problema social alguno, o que no son demandados por la población** (coloquialmente conocidos como “elefantes blancos”), constituyéndose en uno de los riesgos de corrupción explicados al principio del presente apartado.

Gestión Social y Cooperación, A. C., analizando la situación en el Estado en 2019, concluyó que “...**no es posible identificar la realización de evaluaciones de diseño** para la mayoría de [los] programas y/o acciones de desarrollo social [a nivel estatal]... Aguascalientes **continúa sin identificar las posibles concurrencias y/o duplicidades** que pudieran tener sus programas y acciones estatales con los implementados por otros ámbitos de gobierno (federal/municipal)”. (Gesoc 2019, 14)

En esa tesitura, el grupo de enfoque donde participaron diversos encargados de administrar PS, concordaron con estas organizaciones de la

sociedad civil, en el sentido de que existe una falta de coordinación entre los tres órdenes de gobierno:

Bueno en mi caso sí tenemos ese problema, con respecto a los cuartos adicionales, ya que gobierno el estado los da también, el gobierno federal, y muchas veces estamos duplicando el apoyo para la misma familia, o sea no tenemos ese padrón en donde nosotros podríamos verificar eso, entonces tenemos el problema de que ya habíamos autorizado y cuando íbamos a verificar nos fijábamos que ya gobierno del estado o la federación ya estaban trabajando en esa casa. (SESEA 2020a, 26)

Nosotros también tenemos problemas a la hora de verificar, porque entregamos calentadores y Gobierno del Estado también los entrega, entonces nosotros podemos tener acceso a una página de transparencia para ver ese padrón, pero ya es hasta después de 3 meses, que ya se entregó ese apoyo. (SESEA 2020a, 28)

De igual manera, que sucede con la evaluación de los programas, hay una asignatura pendiente en lo referente a transparentar los recursos:

...el estado cuenta una Estructura Programática-Presupuestal; sin embargo, al igual que el año pasado, el número de programas contenidos en la misma continúa siendo escaso... en la evaluación 2019 no fue posible hallar ningún programa dentro de la Cuenta Pública aunque en la medición 2018, el 75% de ellos se encontraba disponible en dicho documento, situación que limita de manera importante las capacidades estatales para monitorear efectivamente los recursos... (Gesoc 2019, 11)

Es por ello que la PEA consigna el objetivo, retomado de la PNA, de fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.

Sin embargo, este objetivo está incompleto debido al problema antes referido del control de los beneficiarios colectivos. Aquí cabe distinguir a los intermediarios del poder público que solicitan ayuda social a nombre de otros individuos o grupos, de los gestores que administran recursos públicos y tienen el poder de distribuirlos, en ocasiones, sin ningún tipo de lineamiento.

El manejo opaco y arbitrario del caudal público propicia el desvío de los recursos públicos, o bien prácticas clientelares como las descritas al inicio del presente apartado. En el caso del **poder legislativo, las ayudas sociales se asignan discrecionalmente y sin reglas de operación**. En 2018, veinticinco congresos locales gastaron 1,852 millones de pesos en este concepto (IMCO 2019). Como bien se señaló en los grupos de enfoque:

...desde hace varios años se maneja que [el recurso para gestión social se lo] den directamente a cada diputado. Ya se ha hecho de parte del comité de gestoría y quejas la propuesta de que se maneje dentro del departamento de gestión social para que no haya malos entendidos, sin embargo, los diputados lo único que ellos propusieron en el momento que se negaron de esta propuesta que les hizo el comité. (SESEA 2020a, 23).

Ahora bien, entre las facultades que la Constitución local otorga al Congreso del Estado,⁴⁹ no se cuenta la entrega de apoyos de cualquier especie. En ese sentido, la Ley Orgánica del Poder Legislativo (artículo 94, fracción III, 2020) faculta al Comité de Gestoría y Quejas a remitir las peticiones ciudadanas a las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipales.

⁴⁹ Artículo 27.

No obstante, el Informe de Congresos Legislativos Estatales reveló que el gasto en ayudas sociales en el año 2018 sumó \$69'172,067, esto es, 2.3 veces el presupuesto aprobado del OSFAGS para el ejercicio fiscal 2019. (IMCO 2019) Dichos recursos se ejercen sin transparentar los correspondientes padrones y requisitos en términos de los artículos 3, fracción IX de la Ley General de Desarrollo Social, y del artículo 70 de la LGT.

Es por ello que se debe promover el **estricto apego a la división de competencias entre el poder ejecutivo y legislativo**, con el fin de disminuir el riesgo de prácticas extorsivas y otras formas de manejo indebido de recursos públicos.

Asimismo, se requiere **impulsar el desarrollo de un sistema único para controlar y transparentar la entrega de apoyos de gestoría, programas de oportunidad, así como los otorgados a los beneficiarios colectivos de los PS**, lo que acotará el uso discrecional y poco transparente del poder público para favorecer la concentración ilegítima de apoyos de los PS con fines ajenos a los objetivos de los mismos.

Apartado 8.11 Conclusiones

La teoría del cambio de la PEA establece que la causa principal de la corrupción es la **insuficiente coordinación entre las instituciones públicas para prevenir, detectar o sancionar faltas administrativas y los hechos de corrupción; y para controlar o fiscalizar los recursos públicos**. Por lo tanto, el diagnóstico que se desarrolla en el presente capítulo, además de **complementar** al de la PNA, debe profundizar sobre las facultades de los entes públicos estatales y municipales para coadyuvar a la acción organizada.

Ahora bien, definido el problema social como **la asignación de bienes o servicios públicos para lograr un beneficio en perjuicio de alguien**, no cualquier

atribución de las autoridades locales constituye una herramienta idónea para combatir el problema. Tampoco corresponde a esta herramienta definir una intervención ante cualquier acto u omisión indebidos de un servidor público.

En primer término, porque las grandes avenidas de intervención pública que establece la PNA, obligatorias por ministerio de ley, ya implican el empleo de algunas de estas capacidades. La propia PNA establece el carácter complementario de las políticas estatales al señalar que “aunque los diagnósticos aquí presentados puedan llegar a centrarse en datos federales, su aplicación deberá ser nacional y la evidencia generada deberá **complementarse** con los diagnósticos que se publiquen en cada una de las 32 Políticas Estatales Anticorrupción que se deriven de este documento” (SNA 2020, 65)

En segundo lugar, porque si el concepto de corrupción es compatible con la eficiencia de Pareto, las facultades que interesan son las que hacen capaz al funcionario de **evitar o remediar las ineficiencias que producen** las causas-raíz del árbol de problemas de esta PEA, a saber:

- ❏ Débil cultura de la legalidad
- ❏ Elevado costo de la legalidad
- ❏ Opacidad
- ❏ Insuficiente participación de la sociedad en la vigilancia a la autoridad
- ❏ Incapacidad para procesar las investigaciones
- ❏ Falta de colaboración entre autoridades investigadoras
- ❏ Discrecionalidad
- ❏ Evaluaciones deficientes
- ❏ Normas de auditoría complejas y poco homologadas
- ❏ Procesos mentales que no son asistidos por la tecnología

El análisis desarrollado a lo largo del presente capítulo, concluye en este apartado con una consideración integral sobre la manera en que los problemas detectados en sendos diagnósticos, de la PNA como de la PEA, impactan a las referidas causas-raíz y, conforme a la metodología del marco lógico, encuentran su correspondiente positivo en las prioridades locales que complementarán la lista de prioridades de la PNA en aquellos aspectos que no fueron considerados en ese instrumento al ser competencia de las autoridades locales, o bien al tratarse de una problemática particular de nuestra entidad.

(A) Eje 1: Prevenir los actos de corrupción

A.1 Robustecer la cultura de la legalidad

La teoría del cambio de la PEA, retoma de von Mises (2011) la distinción entre medios y fines, y retoma de Hayek (2017) la idea del carácter instrumental de las normas, según el cual, éstas son un medio puesto a disposición del individuo para elegir. Se realizó un experimento incluido en la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad 2019, en el que se llegó a la conclusión de que los hidrocálidos no son indiferentes a la legitimidad de la pretensión del corrupto, ni al grado del agravio que producen sus acciones, pues se demostró que la sociedad es considerablemente más intolerante a los actos de corrupción (ilegales) que persiguen un propósito a su vez **ilegítimo**, causando un **daño** a un **bien privado [e]**, en tanto que se manifiestan flexible tratándose de actos de corrupción (ilegales en los ejemplos de la encuesta) que pretenden un fin **legítimo** (legal en los ejemplos de la encuesta) en **perjuicio** de un **bien público [e]**.

Como bien lo apunta Hayek (2017, 5) al obedecer (o desobedecer) la ley en sentido material, las personas persiguen sus propios objetivos y no los del legislador. Por lo tanto, la debilidad o fortaleza de la cultura de la legalidad

depende de los incentivos de índole moral, pero a la vez institucionales, políticos y económicos que orientan y facilitan el cumplimiento de la norma.

En ese sentido, el diagnóstico de la PNA como el contenido en el presente capítulo, abordan el problema desde distintos ángulos para explicar que la falta de difusión de los valores y la ineficacia de los mecanismos de participación, sumados a los conflictos de interés y los fallos del mercado en el sector inmobiliario, interfieren con los comportamientos que de manera espontánea se aproximan al óptimo económico, entendido en el sentido que le dio el economista Vilfredo Pareto, como aquella situación en la cual nadie puede mejorar su propia posición a costa de que la de otro empeore.

A grandes rasgos, los diagnósticos referidos aducen los siguientes **problemas** que, según la metodología del **marco lógico**, encuentran su correspondiente positivo en las **prioridades** identificadas a pie de página:

En el *Reporte de Integridad Global 2011* de Global Integrity, México obtiene una calificación reprobatoria en lo que respecta a la existencia de controles y salvaguardas para evitar el conflicto de interés. Esta publicación califica al ejecutivo federal con 62 puntos de 100 posibles, y con 52 y 46 puntos a los poderes legislativo y judicial, respectivamente (SNA 2020, 97).⁵⁰

Por otra parte, en su *Estudio sobre Integridad en México*, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala la necesidad de promover valores fundamentales en el servicio público. (SNA 2020, 97).⁵¹

⁵⁰ De la adopción y aplicación deficiente de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés en el servicio público, se deriva el objetivo de impulsarlas (prioridad 5).

⁵¹ De la socialización ineficiente de valores prácticos para el control de la corrupción, se deriva el objetivo de homologar criterios para realizar campañas de comunicación (prioridad 12) y de colaborar con el Sistema Educativo Nacional (prioridad 13).

El SNA (2020, 151) advierte una correlación positiva entre los índices de participación cívica y de ausencia de corrupción, apoyado en las cifras del *Índice de Estado de Derecho* del World Justice Project, de lo que se deduce que la corrupción se encuentra asociada asimismo a una cultura de la corresponsabilidad deficiente.⁵²

Según el CIDE e INAI (2019, 50) los sujetos obligados cuentan con mecanismos de participación ciudadana, que no siempre están en funcionamiento, o no permiten que los ciudadanos incidan en las decisiones, o no se les da seguimiento a los acuerdos que ahí se generan.⁵³

El diagnóstico de esta PEA puso en relieve que, los esquemas de promoción y venta en el mercado inmobiliario en Aguascalientes, aunque se encuentran supervisados por la autoridad estatal, no resultan plenamente eficaces para combatir la oferta informal de vivienda. La asimetría de información entre el promotor y el adquiriente es un fallo de mercado que la autoridad local no ha resuelto, y que vulnera la certeza sobre el derecho que tiene el adquiriente a acceder a la infraestructura y los servicios públicos. Síntoma de ello es que según el INEGI (2010 y 2015c) se ha reducido el número de viviendas sin agua (de 6,402 a 2,907), drenaje (de 5,467 a 3,309) y energía eléctrica (de 1,923 a 1,303). Pero la satisfacción⁵⁴ en los servicios ha caído: en el agua potable (de un 59% en 2013 a un 45% en 2019), en alumbrado público (de 65 a 60%), en parques y jardines (del

⁵² De este problema se plantea la necesidad de fortalecer al CPC (prioridad 8) y de colaborar con cámaras empresariales y organismos internacionales (prioridad 9).

⁵³ Argumento del cual, la PNA de la que se desprende la necesidad de fortalecerlos (prioridad 7), de integrar un catálogo nacional (prioridad 10), y de fomentar su uso (prioridad 11)

⁵⁴ Corresponde a las respuestas, en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, en donde la población de 18 años y más que habitan áreas urbanas de más de 100 mil habitantes, optan por responder que se encuentran “satisfechos” o “muy satisfechos” con el servicio.

72 al 58%), en la recolección de basura (del 88 al 76%), o en las calles y avenidas (del 46 al 39%) (INEGI 2013c y 2019b).⁵⁵

En conclusión, la falta de difusión de los valores, los mecanismos de participación que no permiten al ciudadano incidir en las decisiones, los conflictos de interés y los fallos del mercado en el sector inmobiliario, vulneran los incentivos de orden moral, político, institucional y económico que permiten comportamientos más aproximados con el referido óptimo de Pareto, con el cual es compatible nuestra definición de corrupción.

A.2 Reducir el costo de la legalidad

Ya se explicó en el punto A.1 del presente apartado, que las personas obedecen la norma persiguiendo sus propios fines y no los del legislador (Hayek 2017, 5).

A partir del análisis de Ghersi se reflexiona que el derecho no se produce monopólicamente sino de manera competitiva, y se concluye que la costumbre “se convierte en una fuente efectiva de derecho cuando el costo de la legalidad excede a su beneficio” (1988, 104). Se rescata el postulado de Kelsen (1994, 145) de que una norma que deja de ser cumplida en gran medida, pierde su vigencia y deja de ser aplicada.

Se retoma el análisis de juristas como Calabresi (1968), Posner (2002), y Sola (2011), quienes siguiendo a Coase (1992), afirman que las instituciones jurídicas tienen una función económica consistente en reducir los costos de transacción. De lo que se colige, hay normas más o menos eficientes según la formulación de Pareto, con la que es compatible la definición de corrupción de esta PEA.

Por lo tanto, si el costo de la legalidad es la apreciación de lo que es necesario hacer para disfrutar del amparo y protección del régimen legal (Gheri

⁵⁵ De este problema se desprende la necesidad de autenticar los anuncios de los promotores y fraccionadores verificados por la SEGUOT (prioridad 14).

1991, 7), la cuantía de los recursos que las personas tienen que sacrificar para acceder a los bienes y servicios públicos, influirá en su decisión de emplear medios lícitos o ilegales. Visto desde el punto de vista del posible **Explotador** o **Cómplice**, entre mayores sacrificios tenga que realizar el ciudadano para acceder a los bienes y servicios públicos, mayor es el beneficio posible para los funcionarios encargados de desahogar 596,175 trámites municipales (INEGI 2019c), y 1 millón 685 mil 413 trámites estatales (INEGI 2020a) que se realizan cada año en nuestra entidad.

Por contraparte, menos de un 20% de las entidades federativas reportan estrategias para reducir riesgos de corrupción en trámites vehiculares, ante el registro civil, de construcción, obra o remodelación de viviendas; en infracciones de tránsito o administrativas; o en solicitudes de apoyos para PS (INEGI, citado en SNA 2020, 126-7).

En el orden municipal, señala el SNA (2020, 126) que “solo entre 20% y 25% de los municipios realizan alguna acción de mitigación de riesgos de corrupción en trámites de alto impacto de su competencia, y solamente 5 de cada 100 incorporan elementos de mejora en trámites y prestación de servicios”.⁵⁶

Entretanto, la corrupción a nivel nacional cuesta en promedio 12 mil pesos a cada empresa afectada (INEGI 2016b), y \$3,822 a cada persona afectada (INEGI 2019b). Sin embargo, la asignación de los recursos públicos es más ineficiente en Aguascalientes, pues la tasa local de incidencia de corrupción en trámites, pagos, solicitudes de servicios, contacto con autoridades e inspecciones es de 23,727 por

⁵⁶ Los mecanismos de colaboración y de intercambio de información para contener riesgos en trámites gubernamentales, acceso a servicios y programas públicos, son deficientes (SNA 2020, 175); de lo que se desprende el objetivo de fomentar esta colaboración e intercambio para simplificar los puntos de contacto gobierno-sociedad (prioridad 1).

cada diez mil unidades económicas, superando la tasa nacional de 18,007 (INEGI 2016b).

Dentro del repertorio de soluciones para poner remedio a la ineficiencia y reducir los costos de transacción, se cuenta la simplificación de procesos, la disminución de barreras al trámite, y en la utilización de herramientas tecnológicas para realizar estas acciones de manera remota (SNA 2020, 120).

En Aguascalientes, sin embargo, se ha privilegiado el control personal y directo de las licencias, permisos y pagos. Según el INEGI (2019b) el 49.9% de los trámites, pagos, solicitudes de servicios se realizan de manera personal en las instalaciones de gobierno.⁵⁷

La alternativa tecnológica, por otra parte, se encuentra en términos generales, minusvalorada en nuestras instancias gubernamentales. De acuerdo al INEGI (2018a) el Poder Judicial no oferta servicios transaccionales en 11 distintos trámites que le fueron consultados.⁵⁸

A nivel municipal, el INEGI (2017b) reporta que el pago de impuesto predial, así como el trámite de compras del gobierno cuentan con atención transaccional en la página electrónica de un solo municipio de los 11 que integran nuestro Estado; en tanto, ningún municipio cuenta con sistemas transaccionales para

⁵⁷ De este problema se ha derivado la pertinencia de introducir servicios transaccionales, con reglas de acceso mejor definidas (prioridad 4)

⁵⁸ Ninguno de los siguientes trámites en el Poder Judicial cuenta con atención transaccional: Pago de pensión alimenticia; expedición de copias certificadas y/o devolución de documentos; consulta y/o expedición de copias simples de expedientes; expedición de constancias de no antecedentes penales; registro de abogados; registro de título y/o cédula profesional; registro de peritos; ingreso al servicio de carrera judicial (registro, evaluación y seguimiento); trámite de quejas y denuncias administrativas; recepción de demandas, contestaciones, exhortos, promociones (en expedientes) y documentos para inicio de juicios; recepción y entrega de depósitos de consignaciones, garantías y multas.

atender ninguno de los restantes 20 servicios y trámites que les fueron consultados (INEGI 2017b).⁵⁹

Asimismo, como bien ha quedado de manifiesto en el presente capítulo, los programas públicos con esquemas de operación complejos, diversificados, o difíciles de evaluar, incrementan el costo de acceder a los bienes públicos, en perjuicio de la población a la que teóricamente deberían beneficiar.⁶⁰

El *Índice de Desempeño de los Programas Sociales* para el año 2019, por ejemplo, señala que únicamente en el 5% de los PS en Aguascalientes se cuantifica la población objetivo (Gesoc 2019, 10). De acuerdo con esta investigación, “...no es posible identificar la realización de evaluaciones de diseño para la mayoría de [los] programas y/o acciones de desarrollo social [a nivel estatal]...” (Gesoc 2019, 14).

En el mismo sentido que el costo de operación o el diseño de un programa público incrementa el costo de la legalidad, también las negociaciones que implica solucionar las controversias producto de las externalidades del mercado imponen un determinado costo. Y en tal sentido, contar con instituciones mediadoras como alternativa al proceso judicial, facilita que más arreglos se encuentren amparados

⁵⁹ Ninguno de los siguientes trámites municipales cuenta con atención transaccional a través de su página electrónica: pago de derechos por suministro de agua potable y drenaje; contratación de agua y drenaje; servicio de agua potable en pipas; reparación de fugas de agua; permiso de descarga de aguas residuales; constancias de domicilio; permisos para espectáculos o eventos; copias certificadas de acta del registro civil; afiliación a INAPAM; consultas médicas; pago de infracciones de tránsito; licencias de funcionamiento (apertura); licencias de funcionamiento (baja); licencias de funcionamiento (distinto a apertura y baja); licencias de construcción (en todas sus modalidades); permiso de anuncio en vía pública (en todas sus modalidades); podas, derribos o trasplantes de árboles; pago de infracciones administrativas; pago de infracciones de seguridad pública; pago de infracciones de tránsito.

⁶⁰ Los esquemas de homologación, mejora y evaluación en la operación de trámites, servicios y programas públicos es ineficaz; de lo que se concluye la necesidad de promover dichos esquemas a través de la evaluación ciudadana (prioridad 2).

por el régimen legal, y reduce la posibilidad de que un **Explotador** o **Cómplice** concreten beneficios en perjuicio de otras personas.

Si bien en el país se aplica la ley nacional de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, y en el caso particular de Aguascalientes, el Poder Judicial cuenta con un Centro de Mediación y la ley de mediación local prevé la posibilidad de constituir instituciones de mediación privadas, también es cierto que el Código de ordenamiento, como se señaló anteriormente en el presente capítulo, prevé la existencia de procuradurías de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, mismas que deben de recibir y canalizar, así como emitir recomendaciones e imponer medidas de seguridad y sanciones, respecto de las quejas, denuncias y peticiones de la ciudadanía.

Como se desprende del diagnóstico de la PEA, las autoridades en el orden municipal como Estatal, verifican la factibilidad de dotar de servicios públicos, y autorizan la promoción y venta de vivienda. No obstante, nuestra entidad federativa cuenta con 2,907 viviendas sin agua y 3,309 sin drenaje.

Además, no se debe soslayar que los 11 municipios que integran nuestro Estado cuentan con asentamientos irregulares; que 8 municipios cuentan con asentamientos en zonas de riesgo; que solo 5 municipios cuentan con un registro de dichos asentamientos; que solo 3 municipios definen las zonas factibles para el desarrollo habitacional; y que solo 3 municipios denuncian o sancionan a las personas que promueven la ocupación y expansión de asentamientos humanos en zonas de riesgo (INEGI 2019c).

En la medida en que los recursos que el adquirente de vivienda sacrifica para cumplir con la ley, superan la protección que el régimen legal le representa,

la norma positiva se constituye en una barrera al mercado de la vivienda y no en una salvaguarda del derecho a la vivienda digna.⁶¹

En conclusión: los PS mal diseñados, con esquemas de operación complejos, difíciles de evaluar; al igual que el control personal y directo de los pagos y permisos; y la falta de alternativas para resolver las externalidades del mercado inmobiliario, se consideran las principales barreras que elevan el costo de la legalidad y que, por lo tanto, incrementan el beneficio que los **Explotadores** o **Cómplices** pueden concretar a través del uso de sus facultades.

(B) Eje 2: Detectar las desviaciones a la norma u objetivos institucionales

B.1 Transparentar la información gubernamental

La doctrina en general considera que la transparencia constituye una suerte de salvaguarda contra la corrupción. Combatirla supone, en efecto, conocer las acciones del gobierno. Sin embargo es el incremento en la probabilidad de ser detectado y no el derecho de acceder a los datos, lo que contribuye a contener⁶² conductas indebidas.

Por eso existe una correlación positiva entre el ejercicio de derechos relacionados con la participación cívica y la percepción favorable sobre las condiciones de corrupción imperantes, según se desprende del *Índice de Estado de Derecho del World Justice Project* en 113 países (SNA 2020, 151).⁶³

⁶¹ De lo que se desprende la oportunidad de cumplir con lo dispuesto en el Código de ordenamiento en relación a la Procuraduría Estatal de Impacto Ambiental, Urbano y Social (prioridad 3)

⁶² En el apartado 7.1 de este documento, se pone en relieve que al definir el problema central como la “incapacidad para controlar la corrupción”, la PNA no esclarece si por “control” debe entenderse la acción de vigilar o de contener (o auto contenerse).

⁶³ La PNA considera que los esquemas de transparencia y los mecanismos de gobierno abierto que deberían propiciar la vigilancia y la colaboración social en la contención de riesgos de corrupción, son ineficientes. En el ámbito de la obra pública, “la falta de transparencia y publicidad de la información de los procesos de contratación abre espacios para la discrecionalidad y la baja participación de las empresas en los mismos” destacándose entre sus hallazgos que “la

Ahora bien, como se mencionó en el apartado correspondiente a los conceptos de la PEA, el concepto de corrupción de este instrumento es compatible con el criterio de eficiencia económica de Pareto. Ello implica que la opacidad no tiene por única consecuencia encubrir u ocultar determinada información, sino que se constituye en un criterio para denotar la ineficiencia en términos de desviaciones a la norma positiva, o bien a los objetivos institucionales. Recordemos por ejemplo que, para Kant, “todas las acciones referentes al derecho de otros hombres, cuya máxima no puede ser publicada, son injustas” (citado en Bobbio 1986, 23)

La obra de Foucault posiblemente sea la que mejor contribuye a entender la relación entre la publicidad y el ejercicio del poder. Siguiendo a Bentham, explica que cuando el vigilado no sabe si se le mira, pero está persuadido de que siempre puede ser mirado, se establece una sujeción real a partir de una relación ficticia en la que no sólo el supervisor gubernamental, sino cualquier agente, animado por sus propios motivos, puede participar vigilando a los inspectores

información relacionada con los dictámenes de excepción a las licitaciones no es del todo pública” (México Evalúa, citado en SNA 2020 135-6). El *Índice de Información Presupuestal Estatal 2017* señala que “existen brechas de publicación de información desagregada relacionada con asignaciones a asociaciones público-privadas” (IMCO, citado en SNA 2020, 104). Asimismo, se destaca que “a pesar de la existencia de un espacio en internet en donde se publican los principales proyectos de infraestructura que requieren financiamiento privado, la información publicada resulta insuficiente y poco útil para un control social de este tipo de mecanismos... existen lineamientos para dar seguimiento al ejercicio de las inversiones, y para la elaboración de informes de ejecución y evaluación *ex post* de este tipo de instrumentos. Sin embargo, los informes que derivan de dichos lineamientos no son de fácil acceso ni responden a los principios de máxima publicidad; la única información a la cual se puede acceder de manera sencilla es la reportada por la SHCP a través de los informes trimestrales, y con esta no es posible llevar a cabo un seguimiento oportuno de esta clase de instrumentos” (SNA 2020, 143).

A este respecto, concluye que se deben implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezcan la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas (SNA 2020, 175) lo que se traduce en la prioridad 22.

menos importantes hasta diluir este mecanismo en el cuerpo social (Foucault 2009, 233-4 y 239-40).

El derecho de acceso a la información es un derecho humano y como tal, protege **bienes básicos**⁶⁴ necesarios para realizar cualquier plan de vida, es decir, para la actuación del individuo como agente moral (Carbonell 2006, 4).

La opacidad impacta la capacidad de hacer valer otros derechos que el Estado está igualmente obligado a garantizar. Visto el concepto de corrupción de esta PEA, la falta de transparencia impacta la función de detectar porque, en primer término, **oculta la asignación ineficiente** y, en segundo lugar, porque esconde el **perjuicio causado a otras personas cuando el Estado incumple su deber de proteger los bienes básicos**, afectando normas y objetivos institucionales.

El **ocultamiento de la asignación ineficiente**, por una parte, constituye una barrera para acceder a la información y por la otra, un impedimento para incidir en las decisiones.

Para ilustrar el primer tipo de barrera a nivel nacional, podemos referir el análisis de López-Ayllón (2005) respecto a cómo se interpreta el derecho a la información en los tribunales federales. Los progresos en esta agenda, sin embargo, no han logrado superar la variedad de circunstancias que imperan en el país.

En el contexto local, se destaca el caso del Poder Legislativo. El *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*, ubica al Estado de Aguascalientes como la quinta entidad federativa peor evaluada en “información parlamentaria” (donde se asegura que “la publicación de la información parlamentaria no es suficiente para conocer su funcionamiento y actividades principales”); la

⁶⁴ Carbonell (2006) retoma aquí el concepto de Ernesto Garzón Valdés.

séptima peor evaluada en “información presupuestal y administrativa” (donde se afirma que “no se publica ni divulga el ejercicio de los recursos presupuestales”); y la séptima peor evaluada en “accesibilidad y difusión” (donde se afirma que “no se asegura que las sesiones sean accesibles al público⁶⁵ ni mantiene un archivo digital de las sesiones” (APA 2017; 34, 35, 39, y 48).⁶⁶

Asimismo cabe agregar que diversos objetivos de la PNA se encuentran encaminados a fortalecer, a la vez, los mecanismos de contraloría social y de rendición de cuentas horizontal⁶⁷ por medio de la transparencia proactiva y el gobierno abierto. El SNA (2020, 76), a este respecto, enfatiza la falta de información sistemática para analizar problemas concretos en la integración, substanciación y conclusión de procedimientos disciplinarios y procesos judiciales, de lo que se desprenden dos de sus prioridades.⁶⁸

⁶⁵ Cabe añadir que al respecto, este CC aprobó el 18 de diciembre de 2019, la recomendación REC-CC-SESEA-2019.06, dirigida al Poder Legislativo con el objeto de que ajuste su normativa interna para que el desahogo de sus sesiones, sean plenarias, de sus comisiones o comités, se apegue a los principios de transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto. Toda vez que del seguimiento a la misma se obtuvo que no se había logrado su cumplimiento, el 30 de diciembre de 2020 recomendó en el mismo sentido a través de la REC-CC-SESEA-2020.06-2.

⁶⁶ El diagnóstico de la PNA advierte que no hay evidencia suficiente de las acciones del sector público, encaminadas a promover valores prácticos relevantes para el control de la corrupción; situación de la que se deriva el objetivo de adoptar prácticas de parlamento abierto (prioridad 23).

⁶⁷ “La rendición de cuentas horizontal somete a los funcionarios públicos a restricciones y controles, o a un “sistema de contrapesos”, por parte de organismos gubernamentales (p. ej., tribunales, defensor del pueblo, organismos de auditoría, bancos centrales) con facultades para cuestionar, e incluso sancionar, a los funcionarios en casos de conducta indebida”. Consultable en *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/2009_TIPlainLanguageGuide_EN.pdf (consultado el 04 de enero de 2021).

⁶⁸ En la PNA se concluye que los procesos de denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción son ineficaces; problema del que se desprende la implementación de estrategias para difundir obligaciones de transparencia y publicar información proactiva en esas materias (prioridad 19). Asimismo, establece que las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en

El segundo tipo de barrera tiene que ver con la incidencia en las decisiones. Se relaciona con la forma en la que los agentes públicos y privados pasan de ser objetos de información a sujetos de una comunicación.

Cabe reflexionar al respecto que dos terceras partes de los mecanismos de participación ciudadana son consultivos, el 30% son de democracia directa (plebiscito, referéndum, etc.) y un 10% apuntan a la construcción de esquemas incipientes de colaboración y de democracia deliberativa (Participando por México, citado en SNA 2020, 155).⁶⁹

CIDE e INAI, por su parte, apuntan a la falta de seguimiento de los acuerdos generados en el marco de los instrumentos de participación. El subíndice de participación ciudadana de la *Métrica de gobierno abierto 2017*, califica con un 0.06 el componente de seguimiento, en la dimensión de participación desde el gobierno (SNA 2020, 155-6).⁷⁰

El señalamiento es claro: la apertura se limita a “recibir opiniones, pero no se tiene claridad sobre la incidencia” de la participación y sus consecuencias para la vida pública (SNA 2020, 155).

El **ocultamiento del perjuicio causado por la violación al derecho fundamental**. Conforme al diagnóstico desarrollado en el presente capítulo destaca el impacto de la falta de transparencia en el acceso al patrimonio

materia de delitos por hechos de corrupción son insuficientes; de lo que se colige la necesidad de implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias investigadoras (prioridad 20)

⁶⁹ La incidencia de los esquemas de participación y vigilancia ciudadana en el control de la corrupción, es limitada; de la que se desprende que es menester implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que las promuevan (prioridad 18)

⁷⁰ Los esquemas de transparencia y gobierno abierto para la vigilancia, seguimiento, evaluación y mejora de los programas públicos, así como del ciclo presupuestario, tienen un impacto reducido; problema del que deriva el objetivo de fomentar las políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que las propicien desde una perspectiva ciudadana (prioridad 21)

inmobiliario gubernamental, a la infraestructura (que se deriva del derecho humano a una vivienda digna), así como a la planificación adecuada en materia de publicidad oficial (lo que implica una protección indirecta a la libertad de expresión).

Respecto al primero de estos temas, el patrimonio inmobiliario gubernamental, el diagnóstico de esta PEA advierte que los Lineamientos de transparencia no detallan información relevante en relación a los inmuebles en comodato, entre otras, aquellos que implican su vigencia, el acuerdo que le dio origen o las condiciones a que está sujeto el mismo. Se detectó asimismo que en algunos casos la autoridad tampoco cuenta con un acceso fácil a estos datos. Ello no sólo burla el mecanismo de control social previsto sobre estos activos en la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, sino que impone un límite indebido al acceso a estos bienes públicos, lo que supone un riesgo de corrupción.⁷¹

Respecto al segundo tema, el acceso a la infraestructura, cabe señalar que en el mercado inmobiliario, los vendedores tienden a conocer las características físicas y legales de lo que ofertan; no así el comprador. Esta externalidad justifica que el gobierno use el conocimiento que asimismo tiene sobre los atributos legales de los inmuebles para corregir la ineficiencia y garantizar el derecho a acceder a una vivienda digna a un costo razonable.⁷²

⁷¹ Problema del que se desprende la necesidad de promover mecanismos de transparencia proactiva adecuados (prioridad 26)

⁷² Véase la CPEUM, artículo 4º, párrafo 7. Asimismo, conviene tomar en consideración la Estrategia Mundial de la Vivienda de la Organización de las Naciones Unidas, la cual señala que una “vivienda adecuada” es “un lugar para poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación, adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” (Amparo en Revisión 635/2019, 78)

La falta de transparencia (así sea proactiva) produce una variante de asimetría de información denominada *selección adversa*, por la cual algunos compradores seleccionan el inmueble que no es susceptible de urbanizarse, basados en el precio del mismo, pero ignorando el valor de la ejecución de las obras de infraestructura y de los mecanismos para garantizarlas en caso de incumplimiento.

Según lo analizado en este capítulo, a pesar de las disposiciones diseñadas para internalizar el costo de la infraestructura,⁷³ la información necesaria para diferenciar la oferta formal de inmuebles resulta difícil de acceder, y el costo de la infraestructura tiende a socializarse en forma de una demanda social y política para costear esta infraestructura con recursos gubernamentales.⁷⁴

Finalmente, en relación al tercer tema, planificación adecuada en materia de publicidad oficial, cabe precisar que la falta de apego al presupuesto en materia de comunicación social es un problema nacional. Así, en 2017, 14 entidades federativas tuvieron variaciones superiores al 100% con respecto al monto aprobado (Díaz y García 2018, 70). El gobierno estatal, si bien no es ajeno a la dinámica nacional, su problema es menor: en 2016, el Estado de Aguascalientes ejerció un 38.9% (Mata y Núñez 2018, 160), mientras que en 2017, nuestro Estado gastó 32.4% menos de lo presupuestado. Sin embargo, cabe añadir que OSFAGS (2018, 302) promovió recientemente una responsabilidad administrativa sancionatoria por la erogación, de 74

⁷³ El Código de ordenamiento dispone que el fraccionador o promotor debe entregar al municipio las obras de equipamiento urbano como de urbanización y que los fraccionadores presten los servicios en tanto dicha entrega se formaliza (artículo 24, fracción XXVII, 2018).

⁷⁴ Bajo este planteamiento, se propone como objetivo transparentar la información relativa, de la mano con el impulso al cobro de las respectivas garantías, promoviendo con ello la detección del uso de estos recursos para fines distintos (prioridad 24).

millones de pesos para comunicación social en un municipio por no considerarlo apegado a los principios de racionalidad y austeridad.

El diagnóstico concluye que la opacidad que prevalece en materia de planeación de publicidad oficial (y su seguimiento), además de ocultar la asignación ineficiente de recursos, incrementa el beneficio que es posible obtener a partir del acto de corrupción; lo que en último término incentiva que se cometa, a costa de vulnerar la libertad de expresión.

En suma, la transparencia proactiva y el gobierno abierto posibilitan que la vigilancia social complemente las restricciones impuestas a los servidores públicos y los contrapesos al poder. En el mismo sentido se espera que estos mecanismos eliminen barreras de acceso a **bienes básicos** y aporten información relevante para atacar problemas concretos en el trámite de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

B.2 Involucrar a la sociedad en la vigilancia a la autoridad

En la república mexicana hay 304 mecanismos de participación ciudadana a nivel estatal y 11,800 en los municipios. De éstos, sin embargo, alrededor de un 80% se encuentra vinculado a procesos consultivos (INEGI, citado en SNA 2020, 153-4). Como se sostuvo en el punto anterior, “no se tiene claridad sobre la incidencia que este tipo de mecanismos tiene en la toma de decisiones” (SNA 2020, 155).

No obstante, según el Barómetro Global de la Corrupción 2019 de Transparencia Internacional, en México el 79% de los entrevistados piensa que las personas comunes pueden hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción (SNA 2020, 153).

La eficacia del involucramiento social como medio para identificar desviaciones a las normas y objetivos institucionales depende de diversas condiciones entre las que se destacan la **completitud de la información que**

documenta los procesos corruptivos, y la autonomía de las personas que descubren los actos de corrupción para denunciarlos.

Respecto a la primera condición, en el punto anterior se señaló que la falta de datos ha condicionado la generación de conocimiento en el caso de los procedimientos penales y administrativos. No se trata de la información resultante del proceso de escrutinio o el conocimiento remanente de una incidencia efectiva en las decisiones públicas, sino del producto de la innovación social y la incapacidad para producir esta innovación en un modelo de gobernanza.

La PNA refiere diversos ejemplos en ese sentido. En referencia al registro de cabilderos, se afirma que la información que se genera “no es lo suficientemente estratégica para cruzar con otras fuentes de información o sistemas que permitan detectar actos de corrupción” (SNA 2020, 150).

Las OSC, por su parte, también han desarrollado metodologías para detectar procesos, y no solo acciones aisladas de corrupción. Fenómeno que de por sí manifiesta que la efectividad de la detección se encuentra vinculada al fortalecimiento de esquemas de cocreación.⁷⁵

Por ejemplo, el estudio *Métrica de transparencia de obra pública*, de México Evalúa, calificó con 3.7 puntos en una escala del 0 al 10 distintos documentos de obras públicas, programas y proyectos de inversión de infraestructura (SNA 2020, 136).

En todo caso, los procedimientos, documentos y datos públicos pasan por el tamiz de los servidores públicos vigilados. Un error estructural señalado por autores como Gómez Hermosillo (referenciado en SNA 2020, 158) quien advierte

⁷⁵ En términos generales, la PNA concluye que las reglas en materia de contrataciones públicas son deficientes. Es en este contexto que se propone el objetivo de crear observatorios y laboratorios de innovación social para propiciar la vigilancia (prioridad 15).

que el fracaso de algunos mecanismos de contraloría social tiene su explicación en los alicientes que tienen los encargados de promover estos dispositivos.⁷⁶

Por citar un ejemplo, el Informe de Resultados de la *Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales* reportó que los componentes de participación y vigilancia ciudadana de los programas sociales son los que se encuentran menos institucionalizados, particularmente en los gobiernos locales (SNA 2020, 157-8).

En este sentido cabe contextualizar que en Aguascalientes, en el orden municipal, el 39% de los programas sociales en 2019, y el 65% de los programas sociales en 2020, contaron con contralorías sociales (SEA 2020, 131-2).⁷⁷

En el orden estatal, por su parte, la administración pública descentralizada opera 64 programas sociales, de los cuales 56 establecen apartados de implementación de contraloría social en sus reglas de operación o normatividad (SEA 2020, 131-2).

Sin embargo, el *Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social*, refiere que en nuestro estado "...sigue pendiente la publicación de evidencia relativa a la realización de actividades o prácticas de contraloría social..." (2019, 18). Y si bien podemos señalar que en 2020 diez organismos públicos descentralizados contaron con esquemas, guías operativas o planes anuales de

⁷⁶ A este respecto, la PNA concluye que el fomento a la cultura de la participación, la integridad y la corresponsabilidad social en el control de la corrupción es deficiente; por lo que se planea el objetivo de apoyar la identificación de fuentes de financiamiento para articular redes ciudadanas y desarrollar proyectos de investigación relacionados al combate a la corrupción (prioridad 16)

⁷⁷ Sobre el ejercicio fiscal 2019, proporcionaron información los OIC de los municipios de Aguascalientes, Asientos, Calvillo, Cosío, Jesús María, Pabellón de Arteaga, Rincón de Romos, El Llano y San Francisco de los Romo. Respecto al ejercicio fiscal 2020, hay que tener en cuenta que los faltantes de información fueron significativos, pues proporcionaron información los OIC de Aguascalientes, Calvillo, Cosío, Jesús María, El Llano, Pabellón de Arteaga y Rincón de Romos.

trabajo de contraloría social, también es cierto que en otras cinco instituciones no se contó con ninguno de dichos instrumentos (SEA 2020, 134-5).

En ese sentido, la PNA concluye que el fomento a la cultura de la participación, la integridad y la corresponsabilidad social en el control de la corrupción es deficiente.⁷⁸

Finalmente, no sólo las barreras a la innovación social imponen límites a la capacidad del sistema para detectar las desviaciones a la norma o a los objetivos institucionales. También la posibilidad de coaccionar o imponer tratos injustificados a las víctimas, los denunciantes o los testigos de un acto de corrupción resulta determinante para descubrir los actos de corrupción. Al inicio de este punto, se señaló la relevancia de **que las personas que detectan puedan actuar con autonomía**, específicamente, para **denunciar los hechos de corrupción libres de cualquier acto de coacción**.

La recepción de la denuncia como mecanismo de detección está involucrando cada vez a más personas, no obstante, dista de reflejar la experiencia de las 14,677 personas por cada 100 mil habitantes que, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, fueron objeto de algún acto de corrupción en un año (INEGI 2019b).

Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre 2015 y 2018 se denunciaron en Aguascalientes 138 presuntos delitos cometidos por servidores públicos; en tanto que tan solo en 2019 hubo

⁷⁸ Por lo que se planea el objetivo de apoyar la identificación de fuentes de financiamiento para articular redes ciudadanas y desarrollar proyectos de investigación relacionados al combate a la corrupción (prioridad 16).

212 denuncias, y 312 en el período comprendido de enero a septiembre de 2020 (referido en SEA 2020, 194).⁷⁹

En 2020, la Fiscalía General del Estado reportó 359 delitos denunciados en carpetas de investigación iniciadas entre octubre de 2019 y septiembre de 2020, número similar al de los 354 reportados en el período anterior (SEA 2020, 196).⁸⁰

En materia administrativa, entre octubre de 2019 y septiembre de 2020, la Contraloría del Estado recibió 448 denuncias, es decir un 25.5% más que en el período anterior (SEA 2020, 65). Los OIC de la administración municipal centralizada, por su parte, recibieron 717 denuncias entre octubre de 2019 y septiembre de 2020, contra las 329 reportadas en el período anterior, es decir, incrementó 118% (SEA 2020, 67).

De acuerdo al INEGI (2020a) se recibieron 546 quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la administración pública Estatal (INEGI 2020a) y 826 por incumplimientos de funcionarios municipales (INEGI 2019c).

Ahora bien, si se comparan estas cifras con los 137,033 trámites en los que existió experiencia de corrupción (INEGI 2019b), se estima que en Aguascalientes se denuncia 1 de cada 100 actos de corrupción.

El propio INEGI analiza el temor como causa de disuasión de la denuncia a través de dos instrumentos: el primer estudio, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) describe los motivos

⁷⁹ El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, define a los delitos cometidos por servidores públicos como las “Conductas en las que los servidores públicos no ajusten sus actos a los establecido en nuestra Constitución y en la Ley, siendo que el servicio público debe realizarse en forma honesta, anteponiendo el interés público al interés particular”.

⁸⁰ Importante aclarar que nuestro Código Penal no establece tipos penales específicos de corrupción, por lo que para esta estadística se consideraron los tipos penales de: encubrimiento, tráfico de influencias, peculado, cohecho, concusión, abuso de autoridad, y ejercicio indebido del servicio público.

por el cual las víctimas de los delitos en general, optan por no denunciar; el segundo estudio, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) examina las causas por las que las víctimas no denuncian los delitos específicamente relacionados con corrupción.

Llama la atención que, a nivel nacional, solo el 0.8% de los delitos no denunciados se explican por miedo (a una extorsión) según la ENVIPE (INEGI 2020 b), mientras que la ENCIG dice que el 8.7% de las víctimas de un acto de corrupción no lo denuncia por miedo (a represalias) (INEGI 2019b).

Los artículos 32 y 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción prevén que los estados parte adopten medidas para proteger a testigos y denunciantes de actos de corrupción, contra las posibles represalias o intimidación que pudieran sufrir.

Consecuentemente, la CPEUM (artículo 20, B, fracción V, párrafo primero, y C, fracción V, párrafo segundo, 2020), y el Código Nacional de Procedimientos Penales (artículos 170 y 367, 2020) establecen diversos mecanismos para garantizar la protección de todos los que intervengan en el proceso penal, incluidos víctimas, peritos y testigos. Además, la LGRA (artículo 91, párrafo 2, 2020) así como el Código Nacional de Procedimientos Penales (artículo 131, 2020) prevén la posibilidad de que se presenten denuncias anónimas.

A pesar de lo cual, el *Informe Final correspondiente a México*, emitido por el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en su recomendación 2.3.2, señala que México aún necesita “desarrollar medidas de protección para quienes denuncien actos de corrupción que puedan estar o no tipificados como delitos y que puedan ser objeto de investigación en sede judicial o administrativa”. (Mecanismo de

Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción 2016).

En consecuencia, el 12 de abril de 2019 se publicó en el DOF,⁸¹ el Decreto por el que se reformó el artículo 19 de la CPEUM, por el que se incorporan al catálogo de ilícitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, dos delitos relacionados con hechos de corrupción: el enriquecimiento ilícito y el ejercicio abusivo de funciones.

Toda vez que éste último no se encuentra previsto en el Código Penal local, el Juez de Control se ve imposibilitado para aplicar esta medida cautelar⁸² pese a estar prevista en la Carta Magna, lo que constituye un obstáculo para la eficacia de la detección.⁸³

Por todo lo antes expuesto, se concluye la necesidad de fortalecer los procesos de protección a denunciantes, alertadores, testigos, peritos y víctimas de corrupción (prioridad 17).

(C) Eje 3: Procesar las acusaciones por incumplir la norma, y sancionar a los culpables

C.1 Coadyuvancia entre autoridades investigadoras

⁸¹ En términos del tercero transitorio de la reforma Constitucional, el agregado de los delitos en materia de corrupción entrará en vigor a partir del nombramiento que se realice respecto al titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos de corrupción (el transitorio no distingue al ámbito local, por lo que su inicio de vigencia también está sujeto a dicho nombramiento, a pesar de que cuenten con fiscal de la materia como ocurre con Aguascalientes).

⁸² Cabe aclarar que las hipótesis previstas en el Código Penal Federal como Ejercicio Abusivo de Funciones, en Aguascalientes se prevén en el tipo penal de Ejercicio Indebido del Servicio Público. No obstante, atendiendo al principio de legalidad en materia penal –previsto en el artículo 14 de la CPEUM–, el cual prohíbe que en los juicios de orden criminal se imponga pena alguna por analogía, el Juez de Control estaría impedido para aplicar la prisión preventiva oficiosa.

⁸³ A este propósito, este CC recomendó al Congreso del Estado, reformar el Código Penal para el Estado de Aguascalientes con el propósito de crear el tipo penal correspondiente. Se trata de la recomendación REC-CC-SESEA-2019.04 aprobada el 18 de diciembre de 2019. Toda vez que la recomendación fue aceptada, sin embargo no se le ha dado cumplimiento, el 30 de diciembre de 2020, el CC estimó conveniente reiterar su recomendación a través de la REC-CC-SESEA-2020.06-2.

Si se comparan las cifras de denuncia con los 137,033 trámites en los que existió experiencia de corrupción (INEGI 2019b), se llegaría a la conclusión de que en Aguascalientes se denuncia 1 de cada 100 actos de corrupción.

Ahora bien, incrementar la probabilidad de sanción, comprendida como la probabilidad de que se descubra un delito y se aprehenda y condene al delincuente, implica el empleo de recursos públicos para operar las estructuras encargadas de controlar y fiscalizar los recursos, de procuración de justicia, así como de administración de justicia. Transfieren por lo tanto un costo a la sociedad que debe ser considerado en la formulación de cualquier política en la materia.

La teoría del cambio plasmada en esta PEA, comparte el postulado de Becker (1974, 40-1) que sostiene que la efectividad de la política pública depende de dos relaciones conductuales: los costos de aprehensión y condena y las elasticidades de respuesta de los delitos a los cambios en la probabilidad de sanción y la severidad de la sanción (considerando tamaño y forma del castigo). Cuanto más pequeños sean estos costos o mayores estas elasticidades, menor será el costo de lograr una reducción de los daños causados por los delitos.⁸⁴

En este sentido, los delitos “más calculados”, como los hechos de corrupción, tienden a ser menos sensibles a las variaciones en la severidad de los castigos y la probabilidad de sanción. Además, el tiempo transcurrido entre la comisión y la detección de los delitos puede incrementar el costo intrínseco de

⁸⁴ “Effectiveness so defined can vary between zero and unity and depends essentially on two behavioral relations: the costs of apprehension and conviction and the elasticities of response of offenses to changes in p and f . The smaller these costs or the greater these elasticities, the smaller the costs of achieving any given reduction in offenses and thus the greater the effectiveness. The elasticities may well differ considerably among different kinds of offenses. For example, crimes of passion... or crimes of youth, like auto theft, are often said to be less responsive to changes in p and f than are more calculating crimes by adults, like embezzlement...” (Becker 1974, 40-1).

reducir los daños por corrupción en comparación a otros ilícitos. En ese sentido, el Plan de persecución penal concluye:

Al carecer de una Política criminal y un Plan de Persecución Penal las capacidades institucionales se diluyen de caso en caso, al no priorizar su enfoque en los delitos complejos que más repercuten en la sociedad. Así, del total de carpetas de investigación pendientes, cerca del 70% corresponde a delitos patrimoniales (robo de tarjetas de crédito, robo de fluido eléctrico, entre otros) (FGR 2019, 1).

En el inciso (B) de este capítulo, correspondiente a la detección, se analizó una barrera a la integración de la sociedad al proceso de detección, relacionado con el miedo a denunciar o la posibilidad de represalias.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que, de acuerdo a la teoría del cambio de esta PEA, los actos de corrupción tienden a ser denunciados en la medida en que el beneficio que supone la protección del régimen legal supera el costo de la denuncia; situación de hecho que socava el derecho a la tutela jurisdiccional.

Como justificación para no denunciar, parece más relevante el que la denuncia se considere una “pérdida de tiempo” (36.3%) o se piense que los trámites son largos y difíciles (8.4) según la ENVIPE (INEGI 2020b), mientras que en el caso concreto de los actos de corrupción, el 47.3% de las víctimas está convencida de que “no le darían seguimiento” (28.8%), o que es una “pérdida de tiempo” (18.6%) según la ENCIG (INEGI 2019b).

De manera complementaria, en la *Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad*, del año 2019, se analiza al 14% de los encuestados que sí denunció un acto de corrupción en los últimos 3 años. El

resultado es el mismo: el 77% de este grupo, asegura que su denuncia no tuvo ningún resultado.

En este sentido, Becker (1974, 28-9) reflexiona que la multa se utiliza siempre que es factible debido a que su costo social es más reducido, pues permite indemnizar a las víctimas mientras que otras formas de castigo no compensan, pero además exigen que las víctimas gasten recursos adicionales en la ejecución del castigo.

Esta idea parece consistente con las cifras a nivel estatal en materia de responsabilidades administrativas del año 2019, donde se impusieron en 30 sanciones a servidores públicos, de las cuales, 28 fueron económicas y 2 fueron sanciones administrativas (INEGI 2020a).⁸⁵

También explica que a nivel local, la FECC aplique soluciones alternas y formas de terminación anticipada del procedimiento penal en mayor medida de lo que se realiza con la investigación de delitos en general, a nivel nacional. Así, entre octubre de 2018 a septiembre de 2019, logró la solución de controversias en sede ministerial (acuerdos reparatorios⁸⁶) en 3 de las 70 carpetas de investigación que integró; asimismo, tras presentar seis escritos de acusación, cuatro casos concluyeron con la reparación del daño mediante la aplicación de suspensiones condicionales⁸⁷ del procedimiento.⁸⁸ De forma ilustrativa, se incluye la tubería

⁸⁵ No así a nivel nacional, donde las cifras fueron 227 sanciones económicas por 2303 sanciones administrativas.

⁸⁶ Son aquéllos celebrados entre la víctima u ofendido y el imputado que, una vez aprobados por el Ministerio Público o el Juez de control y cumplidos en sus términos, tienen como efecto la extinción de la acción penal.

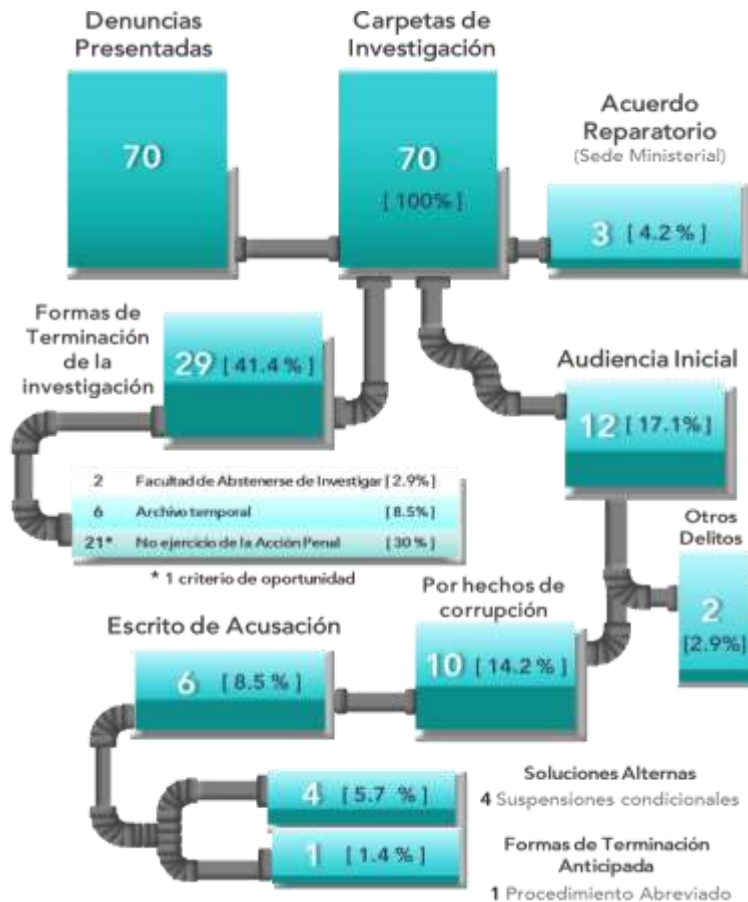
⁸⁷ Es el planteamiento formulado por el Ministerio Público o por el imputado, el cual contendrá un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento del imputado a una o varias de condiciones que deberá cumplir, que garanticen una efectiva tutela de los derechos de la víctima u ofendido y que en caso de cumplirse, pueda dar lugar a la extinción de la acción penal.

⁸⁸ El promedio general a nivel nacional de soluciones alternas al procedimiento penal, según el *reporte Hallazgos 2019: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*,

procesal penal con los resultados reportados por la FECC entre el mes de octubre del 2018 y septiembre del 2020.

Figura 15

Tubería Procesal Penal de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, con datos de mes de octubre del 2018 a septiembre del 2020



Fuente: Tercer Informe Anual del Comité Coordinador

Compárese en cambio el resultado en el mismo período de las 576 denuncias por abuso de autoridad y 94 ejercicios indebidos del servicio público denunciados en carpetas de investigación iniciadas por la Fiscalía General del Estado. Ha habido

realizado por México Evalúa, es del 0.9% de los procedimientos (México Evalúa, citado en SEA 2020, 201).

dos sentencias condenatorias que, sin embargo, pudieron ser producto de denuncias formuladas con anterioridad (SEA 2020, 196 y anexo 02).

Además, la PNA retoma del *Informe de Evaluación Mutua para México sobre Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo*, del Grupo de Acción Financiera Internacional que, existen problemas de intercambio de información entre dependencias que investigan el lavado de dinero, así como de falta de información actualizada de personas jurídicas y físicas, consideradas de alto riesgo por las instituciones financieras (SNA 2020, 80)⁸⁹.

Respecto a las conclusiones que llega la PNA y que priorizan asegurar la coordinación entre las autoridades que investigan hechos de corrupción con las competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera se precisa aclarar que, en cada entidad federativa, pueden identificarse diversas autoridades fiscales, por ejemplo, las secretarías de finanzas de los gobiernos estatales o bien, las tesorerías municipales; por otra parte, las autoridades de inteligencia financiera, se identifican principalmente en el orden federal, como ejemplo, la Unidad de Inteligencia Financiera adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁹⁰.

Hecha esta distinción, las facultades por las que las autoridades de investigación locales, se coordinan con aquellas instituciones que poseen

⁸⁹ Los procesos de denuncia e investigación de hechos de corrupción son ineficaces; de lo que se desprende la pertinencia de asegurar la coordinación entre las instituciones consagradas a estas funciones, con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera (prioridad 27)

⁹⁰ Aportando mayor detalle sobre el tema, el *Informe de Evaluación Mutua para México sobre Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo*, del Grupo de Acción Financiera Internacional menciona que "La unidad de inteligencia financiera (UIF) pone a disposición la inteligencia financiera y otra información relevante y las autoridades competentes acceden a ella en forma habitual. Si bien la UIF funciona bien y está produciendo buena inteligencia financiera, el volumen de inteligencia financiera comunicada a la Procuraduría General de la República (PGR) es limitado en cantidad, lo que da lugar a un bajo número de investigaciones financieras" (GAFI 2018, 3).

información fiscal y financiera, se deberán apegar a lo dicho en el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la demás normatividad aplicable.

Ahora bien, por lo que toca a las capacidades de las autoridades encargadas de la investigación en materia administrativa, se debe contrarrestar la falta de recursos presupuestales y capacidades de los OIC de diversos entes públicos y de las entidades federativas, ya que de acuerdo con el diagnóstico nacional, algunos OIC no cuentan con el personal necesario para establecer un área específica de investigación y otra de substanciación (SNA 2020, 74).

Las consideraciones señaladas en la PNA se apoyan en las cifras oficiales del INEGI (2019c) que señalan que en el año 2018, en los OIC municipales, laboraron un promedio de nueve servidores públicos.

Cabe aclarar sin embargo que entre 2019 y 2020, el personal de la Contraloría del Estado incrementó de 95 a 100 elementos mientras que en el orden municipal los OIC pasaron de contar con 106 a 111 servidores, considerando que en algunos municipios se redujo el número de funcionarios (SEA 2020, 53-5).

Por lo que toca al presupuesto, la Contraloría del Estado incrementó un 12.4% sus recursos, en tanto que la mayoría de los municipios que contaban con información desagregada en relación a su OIC registraron incrementos presupuestales (SEA 2020, 55).

En materia penal, por su parte, se analizan las capacidades del sistema para procesar las investigaciones en términos del porcentaje de conclusión de las carpetas iniciadas. En la PNA se analiza, a partir del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI que entre 2015 y 2017, Aguascalientes promedió un porcentaje de conclusión de las carpetas de investigación iniciadas del 83.61% y, mantuvo un 323.53% de rezago, lo que posicionó al Estado como la entidad

federativa con mayor porcentaje de rezago. Sin embargo, se observó una situación similar a nivel nacional, por lo que el diagnóstico concluye que, existe una saturación de las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia (SNA 2020, 78-80)⁹¹.

Con relación a las estadísticas locales sobre las etapas del procedimiento penal, no pasa inadvertido que el Tercer Informe Anual de este Comité Coordinador integra, por segundo año consecutivo, un análisis sobre las denuncias recibidas por la FECC a nivel local y las etapas que se desprenden del procedimiento penal acusatorio tras la recepción de las denuncias. Dicho análisis describe que la Fiscalía Especializada, emplea en menor medida el archivo temporal como forma de terminación de sus investigaciones si se compara con las cifras a nivel nacional, expuestas en el *reporte Hallazgos 2019: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, realizado por México Evalúa (SEA 2020, 202-3).

Es prioritario que las autoridades encargadas de investigar hechos de corrupción, cuenten, de forma oportuna, con información en materia fiscal y de inteligencia financiera; generen evidencia e insumos técnicos que midan su funcionamiento y desempeño, considerando sus capacidades; y fortalezcan la coordinación con diversas instituciones pública para investigar y sancionar faltas administrativas o hechos de corrupción.

En este sentido, el diagnóstico a nivel local desarrollado en este capítulo no puede ignorar que el 24.9% de los elementos de la policía municipal y el 31.8% de los elementos de la policía estatal no cuentan con una instancia intrainstitucional

⁹¹ Las capacidades de las instancias de procuración e impartición de justicia son insuficientes; por lo que se plantea como objetivo, generar insumos técnicos sobre su funcionamiento, produciendo inteligencia administrativa y una mejora de los procesos correspondientes (prioridad 28).

para realizar denuncias de faltas o abusos de compañeros o superiores, en tanto que los 2,513 elementos que cuentan con alguno, el 26.6% desconoce el proceso para realizar denuncias (INEGI 2017d).

Esta información oficial de 2017 se corrobora en 2020, pues solo en 4 de los 11 municipios que integran nuestro Estado, se cuenta con un área de asuntos internos además de que, como se observó en los grupos de enfoque a que se hace referencia en el diagnóstico, en aquellos municipios donde en efecto se cuenta con alguno, los OIC municipales como las áreas de asuntos internos no siempre comparten la interpretación de sus respectivas competencias, como se señaló dentro de este capítulo.

En este sentido, a pesar de que tal previsión no figure en la PNA, el contexto local exige que se dote a la entidad de un sistema de asuntos internos que incida positivamente en el desempeño de las Policías y, además, facilite la coordinación de dichas áreas con los órganos internos de control; disminuyendo riesgos de impunidad por las faltas administrativas cometidas por elementos de seguridad pública (prioridad 29).

C.2 Garantizar el desahogo de las investigaciones

Conviene subrayar que la PNA establece como relación causal de los bajos niveles de denuncia en el país “la existencia de una percepción social generalizada de la inutilidad de este mecanismo para perseguir, investigar y sancionar hechos de corrupción” (SNA 2020, 70). Lo anterior se explica mediante datos de la ENCIG 2015 y 2017, que en síntesis refieren que el 50% de la población consideró que presentar una queja por actos de corrupción, es una pérdida de tiempo (SNA 2020, 70). A pesar de ello, el diagnóstico de la PNA identifica que, en el país; el sistema de investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y

hechos de corrupción, tiene como una de sus principales fuentes de inteligencia, la denuncia, lo que resulta poco práctico para controlar y sancionar la corrupción.

Como se describió en párrafos anteriores, a partir de la generación de datos locales se identificó un aumento significativo en el número de denuncias recibidas por los OIC de las administraciones municipales y del gobierno del Estado, no obstante, el número de investigaciones iniciadas se mantuvo estable ya que, en suma, la cifra paso de 1,233 en el primer periodo a 1,236 en el segundo período analizado. Se debe agregar que, el número de procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados por los OIC decreció, pasando de 252 a 229; finalmente, se identifica que el número de sanciones firmes aumentó marginalmente, pasando de 37 durante el primer periodo a 54 en el segundo (SEA 2020, 67 y 71). A partir de las cifras anteriores se puede concluir que, el procesamiento de las denuncias recibidas por los OIC experimenta altos niveles de saturación y, por lo tanto, un elevado rezago en las etapas subsiguientes del procedimiento que, en última instancia, explica la existencia de una percepción social generalizada de la inutilidad de la denuncia como mecanismo para perseguir, investigar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción. Ante el panorama descrito, retoma importancia que las autoridades garanticen el desahogo de las investigaciones mediante esquemas de coordinación entre autoridades investigadoras⁹².

En complemento con lo expuesto hasta este punto, la PNA retoma de un estudio del CIDE que, además del reto que representaría un incremento de las denuncias en el corto y mediano plazo, existen otros retos, como lo son: el establecer condiciones adecuadas para elevar la calidad de las denuncias y

⁹² Derivado de la ineficiente coordinación entre las instancias encargadas de la procuración de justicia con otros entes públicos; se colige la necesidad de coordinar a las autoridades responsables de detectar, investigar, sustanciar, y sancionar faltas administrativas. (prioridad 30)

establecer criterios específicos para la integración de sistemas de manejo de información con miras a la Plataforma Digital Nacional (SNA 2020, 70)⁹³

Por otra parte, respecto al procesamiento de denuncias y el desahogo de investigaciones en materia penal, se mencionó en párrafos anteriores que, a nivel nacional, existe una saturación de las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia y para revertir esa situación el SNA prioriza diversos objetivos⁹⁴ siendo uno de ellos, establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción⁹⁵, no obstante, tras el análisis de diversas disposiciones normativas en la materia⁹⁶, se advierte que en el orden local, la intervención de las instituciones que integran el SEA es limitada, ya que solo el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción puede coadyuvar en la formulación e integración de la política criminal de Aguascalientes y realizar estudios para la implementación o evaluación de la misma respecto a los delitos en materia de su competencia⁹⁷, lo anterior no quiere decir que esté facultado

⁹³ La falta de medios para el intercambio de datos que permitan fortalecer los procesos de mejora de la gestión, identificación de riesgos, control interno, evaluación, auditoría y fiscalización; se contrarresta con el desarrollo de sistemas de inteligencia que faciliten la detección, e investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción (prioridad 32).

⁹⁴ Para mayor detalle véase las prioridades 17, 20, 27, 28, 30, 31, 32 y 33 que se incluyen en esta PEA.

⁹⁵ Las capacidades de las instancias de procuración de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción son insuficientes; de lo que se plantea la necesidad de una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción (prioridad 31).

⁹⁶ Para determinar el alcance local en el objetivo establecido en la PNA respecto al establecimiento de una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción se analizó: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; La Constitución Política del Estado de Aguascalientes; la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes; Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes y la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

⁹⁷ Para mayor detalle véase el artículo 26, fracciones XXIV y XXV de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

para diseñar una política criminal específica en materia de combate a la corrupción, cabe aclarar.

Otro de los objetivos priorizados a nivel nacional y que se relaciona con garantizar el desahogo de las investigaciones, consiste en fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, en el ámbito federal y en las entidades federativas, en vista de que, datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal del INEGI analizados por el SNA, estiman que la tasa de efectividad de las instancias de procuración de justicia en la integración de casos relacionados con delitos de corrupción fue de aproximadamente del 13% entre los años 2015 y 2017 (SNA 2020, 81)⁹⁸.

El diagnóstico en materia de seguridad pública desarrollado en el apartado 8.2 de esta Política, da cuenta de tres situaciones que favorecen el surgimiento y expansión de redes de corrupción en las instituciones de seguridad pública.

La primera de ellas se relaciona con la aplicación arbitraria de correctivos disciplinarios a elementos de policía por sus superiores jerárquicos, que permite castigar de diversas formas a un elemento que decide no participar en la red de corrupción (mediante la disminución de su sueldo, cambios de adscripción o en su carrera policial, entre otras).

La segunda situación que favorece el surgimiento y expansión de redes de corrupción al interior de la policía radica en que, en muy pocas instituciones de

⁹⁸ Como respuesta a la poca efectividad de las instancias de procuración de justicia en la integración de casos relacionados con delitos de corrupción, observada a nivel nacional, se deben promover las capacidades de investigación de la Fiscalía General del Estado y de la FECC en materia de corrupción.

seguridad pública en el estado, cuentan con áreas de asuntos internos que identifiquen actos de corrupción cometidos por elementos de la policía.

La tercera situación se caracteriza por la facilidad para protegerse entre los participantes de las redes de corrupción al interior de las policías, ya que cuando uno de sus integrantes es descubierto e investigado, opta por renunciar a su empleo y se reubica en otra corporación policiaca, sin que exista un registro de sus antecedentes, debido a que no se concluyen las investigaciones tras la renuncia de un policía, ni se genera un expediente que pueda ser consultado por otras instituciones.

Por los motivos antes expuestos, se considera fundamental en el orden local, combatir las redes de corrupción en las corporaciones policiacas (prioridad 34).

(D) Eje 4: Controlar los recursos públicos

D.1 Garantizar que los funcionarios actúen conforme a criterios objetivos

Como ya se refirió en la teoría del cambio, la función de las instituciones jurídicas es reducir los costos de transacción. En ese sentido, el derecho tiende a conservar los actos racionales y a no validar los actos de las personas que no han podido razonar la decisión que los implica.

Jan-Reinard Sieckmann (citado en Lopersa 2004, 230) siguiendo a Robert Alexy afirma que “mientras la validez de una regla implica el mandato de su aplicación estricta... la validez de un principio significa únicamente que este ha de ser satisfecho en la medida más alta posible con relación a las posibilidades jurídicas y fácticas”.

Ambos tipos de norma implican un criterio de racionalidad congruente con nuestra definición de corrupción, pues al ser ésta última compatible con un criterio

de eficiencia, implica que el derecho positivo tiende a privilegiar la asignación óptima de los bienes y servicios públicos, con independencia de que las consecuencias jurídicas de una disposición se desprendan de la subsunción de un hecho específico, o de la ponderación las posibilidades fácticas y los principios jurídicos opuestos.

En el mismo sentido, en tanto que el control en el sector público implica responder respecto del uso de los recursos institucionales en relación a sus objetivos, se considera que la racionalidad u objetividad de las actuaciones de los servidores públicos viene dada, en primer lugar, por el cumplimiento de las disposiciones jurídicas que le rigen; en segundo lugar, por la confiabilidad de la información que producen y transparentan; y, en tercer lugar, por el grado de eficiencia operativa.

Para lograrlo, se espera que las normas, procesos y estructuras formales con que cuentan los entes públicos integren un dispositivo que permita identificar y analizar los riesgos que enfrenta la institución para el logro de sus objetivos estableciendo como base una respuesta adecuada ante las eventualidades que pudieran mermar la optimización de los recursos.

El diagnóstico de esta PEA, identificó riesgos de corrupción en áreas cuya competencia corresponde al orden local (estatal y municipal) y, por lo tanto, no fueron considerados prioritarios en términos de la PNA. No obstante, la disminución de esos riesgos, se vincula con garantizar que la objetividad prevalezca en el ejercicio del servicio público.

A partir de los datos presentados en este capítulo, se identificó que a nivel local, se aplican descuentos que superan los montos establecidos conforme a las leyes de ingresos y las políticas de descuentos aplicables. También se observó que se beneficia a personas que no reúnen los requisitos establecidos en esas

disposiciones. Adicionalmente se da cuenta en este capítulo que algunos funcionarios cuentan con facultades discrecionales previstas en la norma de las que algunos servidores públicos se valen para distribuir arbitrariamente estos recursos⁹⁹.

Se retomó el *Informe de Congresos Legislativos Estatales*, publicado en 2019 por el IMCO, en el que se señala que el Congreso del Estado gastó en 2018 la cantidad \$69'172,067 en ayudas sociales. Lo anterior a pesar de que en términos de las facultades que la Constitución local le otorga, el Poder Legislativo no cuenta con atribuciones para entregar apoyos de cualquier especie.¹⁰⁰ Esta cantidad equivale a 3.96 veces el presupuesto del proyecto de apoyo a la población vulnerable de la Secretaría de Desarrollo Social Estatal; 2.9 veces el total de apoyos directos del DIF Estatal; y 6.01 veces el proyecto de alimentación a la población vulnerable del mismo órgano.¹⁰¹

En cualquier caso, resulta poco claro el objetivo que pretende la asignación de estos recursos y descuentos. La falta de claridad impacta en la capacidad de esos entes públicos para establecer a su vez, acciones preventivas y correctivas ante los riesgos asociados, vulnerando la objetividad y racionalidad que debe primar en el manejo de los bienes y servicios públicos.

En referencia al cabildeo legislativo, la PNA retoma los resultados del reporte *Freedom in the World 2017*, en los que México obtuvo 7 puntos (de un máximo de 12 posibles) en el componente de funcionamiento de gobierno (SNA

⁹⁹ Al promover que el otorgamiento de descuentos, y la cuantía de los mismos, se sujeten a lineamientos preestablecidos, se coadyuva a garantizar que los funcionarios públicos actúen conforme a criterios objetivos, disminuyendo la discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones (prioridad 39).

¹⁰⁰ Se debe promover el estricto apego de competencias entre el poder ejecutivo y legislativo, con el fin de evitar la invasión de facultades en materia de gestión social (prioridad 42).

¹⁰¹ De acuerdo al presupuesto de egresos del Estado de Aguascalientes de ese año, publicado en el POE el 22 de diciembre de 2017, página 296 y ss.

2020,146); inclusive para la edición 2020, la calificación del país se redujo a 5 puntos.

El *Diagnóstico de parlamento abierto 2017*, por su parte, señala que a nivel nacional se tiene un porcentaje de cumplimiento del 35.9 en cuanto a disposiciones que regulen el cabildeo. Identifica que en el ámbito local son escasas las regulaciones en la materia; en Aguascalientes, según el documento de la Alianza para el Parlamento Abierto, se carece de disposiciones que regulen el cabildeo (citado en SNA 2020, 146-149)¹⁰²

Por otro lado, en el presente capítulo se analiza las formas de adquisición, y uso eficiente del patrimonio inmobiliario gubernamental. La falta de información en este rubro es significativa. A manera ilustrativa, ninguno de los elementos de la meta de bienestar considerados en el Objetivo Prioritario 5 (promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado Mexicano) del *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024*, presenta valores históricos y solamente en un caso se establecen metas.

Victoria-Marín y Soto-Alva (2015, 59-60) con información de la Auditoría Superior de la Federación, concluyeron que el 62% de los inmuebles federales no contaban con la acreditación de la propiedad en el año 2012.

El INEGI (2019d) valora los ingresos brutos a nivel nacional por la enajenación o venta de bienes inmuebles de los gobiernos estatales en toda la república en \$121'460,554 en 2018; y en el caso de los gobiernos municipales en todo el país, en \$69'744,849 en 2019, contra \$176'355,756 en 2018.

¹⁰² El árbol de problemas de la PNA sostiene que la práctica del cabildeo puede resultar en un ejercicio de colusión entre el sector público y los diversos grupos de interés; por lo tanto, es necesario homologar y reglamentar los principios normativos que rijan esta práctica, para prevenir y sancionar posibles hechos de corrupción (prioridad 35)

A nivel estatal, sin embargo, este registro no cuenta con información sobre los ingresos por la enajenación de inmuebles en los años 2015, 2017, 2018 y 2019, mientras que el último registro, del año 2016, identifica ingresos por apenas \$2'650,000.

Mientras tanto, esta fuente sólo tiene dos registros del conjunto de municipios que integran nuestro Estado, en todo el período 2015-2019. Ambos registros de 2018, reportan un total de \$364,186 por enajenaciones de bienes inmuebles (INEGI 2019d).

Esto es grave teniendo en cuenta que la propia CPEUM (artículo 26, B, 2020) dispone que el uso de estos datos es obligatorio para los entes públicos.

Sin embargo, del análisis de la Ley de Bienes del Estado, se desprende que, en el caso de los inmuebles destinados al desarrollo de vivienda, al otorgamiento de las prestaciones de seguridad y servicios sociales para los servidores públicos del estado, no requieren autorización del Congreso local para ejercer actos de dominio. Por lo que el diagnóstico en este capítulo establece la conveniencia de intervenir a través de procedimientos que documenten de manera más detallada dichas asignaciones.¹⁰³

En otro ámbito, el INEGI (2019d) carece de información respecto al producto ingresado por los gobiernos municipales de nuestro estado por la prestación del servicio de rastros, no obstante, la estadística de sacrificio de ganado indica que en 2019 se sacrificaron 37,009 cabezas de ganado bovino y 11,332 de ganado porcino (INEGI 2020c).

¹⁰³ Al adoptar medidas para que la regularización de la posesión de los inmuebles usados por el gobierno, se realice a través de contratos de compraventa, expropiaciones y permutas a precios justos, se busca garantizar que los funcionarios públicos actúen conforme a criterios objetivos, eliminando la obtención de posibles beneficios personales o de terceros (prioridad 40).

En el presente capítulo se identifica que la reutilización y falsificación de aretes, así como de guías de traslado, junto con el soborno a matanceros para que permitan el ingreso de animales robados o enfermos, puede implicar graves consecuencias a la salud o la inocuidad sanitaria de una región. En correlación a lo anterior, instrumentos de planeación estatal a largo plazo, identifican como objetivo: atacar la corrupción en el sector pecuario y disminuir el número de robos que sufren los productores (Gobierno del Estado 2020, 99)¹⁰⁴

Finalmente, la PNA diagnostica tres problemas a los cuales opone como remedio el desarrollo de información: la ineficacia de los procesos relacionados con la gestión documental; la falta de mecanismos eficientes para intercambiar información sobre programas públicos; y la diversidad de procedimientos de compras y adquisiciones.

En Aguascalientes, 59 instituciones cuentan con un archivo de trámite, pero solamente 2 instituciones afirman contar con un sistema institucional de archivos, en tanto que, 13 afirman contar con un sistema automatizado de gestión documental y control de documentos (INEGI 2020a). En razón de lo anterior, se considera imperioso establecer dispositivos para fortalecer la organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización expedita de la información ya que, mediante procesos generales, se protegen actividades específicas, por ejemplo, la contabilidad gubernamental.¹⁰⁵

¹⁰⁴ El establecimiento de medidas orientadas al adecuado manejo en rastros y mataderos a través de mecanismos de control y normas estrictas, cuya finalidad sea la incidencia en la prevención de actos de corrupción que pueden afectar la salud de consumidores de carne, son medidas que inciden directamente para que el personal que realiza labores en el sacrificio de animales para consumo, actúen conforme a criterios objetivos (prioridad 41).

¹⁰⁵ De manera generalizada, los procesos relacionados con la gestión documental y archivos son ineficaces; por ende, se requiere impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental mejorando la calidad y actualización de la información (prioridad 36).

En la misma línea, la PNA enfatiza la necesidad de tener un orden en las más de 20 millones de solicitudes de apoyo de programas sociales que se tramitan al año en México. De éstas, 47,747 se tramitan en Aguascalientes (INEGI 2020a), por lo que resulta preocupante lo señalado en el estudio *Hacia una Política Social Integral*, elaborado por el CIDE en 2018, y confirmado luego por la SESEA (2020a) a través de grupos de enfoque con funcionarios, en el que se dice que en México no se identifican con claridad, potenciales duplicidades en los programas (o áreas atendidas por otros). Se corre el riesgo de que este fenómeno derivado sea el síntoma de una asignación arbitraria e ineficiente de los recursos, apartada de los objetivos institucionales. En complemento con lo antes dicho, y de acuerdo con el *Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social*, sólo el 40% de los programas analizados, contaban con padrones de beneficiarios. (SNA 2020, 107)¹⁰⁶.

Por lo que toca a las compras y adquisiciones públicas, el diagnóstico de la PNA resalta que, según datos de la ENCRIGE 2016, las compras del gobierno son el primer trámite considerado por los gobiernos estatales como susceptibles para implementar medidas de reducción de riesgos de corrupción y generar programas anticorrupción (SNA 2020, 126). Además, advierte que, la falta de una Ley General acentúa riesgos de corrupción, tras el análisis del estudio *Miscelánea de Obstáculos Regulatorios* de la COFECE, que indica que las 32 leyes en materia de contrataciones públicas de las entidades federativas, obstaculizan la competencia

¹⁰⁶ El árbol de problemas de la PNA sostiene que la ausencia de mecanismos eficientes para la colaboración e intercambio de información sobre trámites, servicios y acceso a programas públicos implica un riesgo de corrupción; por lo tanto, es necesario generar un sistema único con información de las políticas sociales, un catálogo nacional de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios (prioridad 37).

y la imparcialidad de los procedimientos, abriendo espacios de potencial arbitrariedad (SNA 2020, 128).¹⁰⁷

Retomando: la PNA prioriza objetivos sobre temas de cabildeo legislativo, gestión documental, políticas sociales y; procesos de compras y adquisiciones públicas. Sin embargo, la contextualización local complementa y añade objetivos en materia del otorgamiento de descuentos, patrimonio inmobiliario, controles y procedimientos en rastros, así como en materia de gestión social que, en conjunto, responderán a que los funcionarios actúen conforme a criterios objetivos.

D.2 Fortalecer la evaluación del desempeño, así como la de los programas, los procesos y el personal

A partir de la evidencia expuesta en la PNA, se identificó que los procesos orientados a desarrollar la competencia profesional (como un servicio profesional de carrera o la certificación de capacidades en materia de control de la corrupción); son esenciales para disminuir la debilidad institucional en el combate a la corrupción. A ello se agrega la perspectiva de medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, por lo que se consideran temas de armonización contable que completan esta perspectiva.

De acuerdo con el SNA (2020, 90), la profesionalización de la función pública en las entidades federativas no ha adquirido la importancia que requiere dentro de los planes y programas de desarrollo institucional. El INEGI, reporta que en 2016, solo el 53% de las instituciones estatales incluyeron como parte de su planeación, mecanismos centrados en el desarrollo de programas de capacitación,

¹⁰⁷ El árbol de problemas de la PNA sostiene que los procesos de homologación de los procedimientos de compras y adquisiciones públicas son ineficientes; por ello, es preciso implementar un sistema nacional homologado de contrataciones públicas, otro sistema sobre compras y adquisiciones, además de un padrón de proveedores de gobierno, vinculados a la PDN (prioridad 38).

mientras que el 35% consideró procedimientos para el reclutamiento, selección e inducción del personal. Pocos organismos refirieron tener algún mecanismo para la evaluación del desempeño del personal (22%); mientras que solo el 5% reportó la existencia de algún tipo de servicio civil de carrera¹⁰⁸.

Elevar los estándares de profesionalización e integridad disminuye las posibilidades de que los funcionarios participen en actos de corrupción; por ello, el ingreso, la permanencia y la promoción de los funcionarios, impacta en el control efectivo de la corrupción (SNA 2020, 87). El estudio *Profesionalización de la Función Pública en los Estados de México*, del Banco Interamericano de Desarrollo, muestra que ninguna entidad federativa estudiada, alcanzó una calificación mínima aprobatoria en el desarrollo del SPC. Este análisis coincide con el *Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción* elaborado por la Red por la Rendición de Cuentas, en su recomendación de extender y homogeneizar el SPC a nivel nacional (SNA 2020, 87-9)¹⁰⁹.

Establecer procedimientos para que la estructura vigile el seguimiento de los objetivos, sin embargo, no es suficiente para atajar la captura de los puestos públicos, la decisión de los supuestos que orientan las políticas públicas y el uso discrecional del presupuesto (Merino 2013).

Conjuntamente, los entes públicos deben establecer un proceso dinámico para identificar y analizar los riesgos de corrupción que enfrenta la institución para

¹⁰⁸ A nivel nacional, no se han impulsado acciones encaminadas a promover valores prácticos para el control de la corrupción; ante ello, es necesario poder adoptar medidas que fomenten programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional, orientadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública (prioridad 43).

¹⁰⁹ Inexistencia de un servicio profesional de carrera que guíe los procesos de ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación, separación y control del servicio público; por lo que la PNA propone institucionalizar el servicio profesional de carrera basado en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión (prioridad 46).

el logro de sus objetivos; esta evaluación debe proporcionar las bases para establecer el nivel de tolerancia a las desviaciones y mitigarlas hasta llegar a un nivel aceptable, a costos razonables.

El SNA (2020, 104-5)¹¹⁰ analizó los datos del *Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2018* del IMCO, de los que se concluye un bajo nivel de cumplimiento en las entidades federativas respecto a la publicación de los informes de avance programático que permiten conocer el progreso en la ejecución de los programas presupuestarios, generando espacios de arbitrariedad en el ejercicio del gasto.

Complementariamente, según cifras del *Diagnóstico PbR-SED* llevado a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2020, Aguascalientes es la entidad federativa con el menor avance en la implementación y operación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), con un 39.8%, ubicándola con un nivel de avance “bajo” junto con otras tres entidades (SHCP, citado en SEA 2020, 96).

Por lo que toca al ámbito municipal, solo cuatro municipios de los once que integran nuestro estado mencionan de manera expresa en sus códigos municipales, la existencia del SED, mientras que en tres casos, se refiere al PbR; entretanto, solamente dos municipios cuentan con institutos de planeación (SEA 2020, 98).

Esto es grave, pues los entes públicos deben garantizar la realización de las actividades de verificación establecidas para lograr los objetivos institucionales y la CPEUM (artículo 134, párrafos 1 y 2, 2020) establece la evaluación por parte de

¹¹⁰ A nivel nacional se identifica opacidad, ambigüedad y poca justificación en procesos de planeación, en consecuencia, es pertinente consolidar mecanismos de revisión de programas presupuestarios atendiendo a la gestión de riesgos de corrupción (prioridad 45).

las instancias técnicas, para propiciar que los recursos económicos se asignen con eficiencia, es decir, bajo un criterio objetivo o racional. Así, en términos de la Ley de Presupuesto (artículo 12 fracción IV y artículo 13 fracción IV, 2019) si la programación del gasto público se realiza con base en la evaluación del desempeño (entre otros criterios) entonces, *ceteris paribus*, la asignación de presupuesto a los programas que incumplen sus objetivos, debería ser considerada un acto de corrupción.

Los controles ayudan a prevenir o detectar la ocurrencia de eventualidades que impactan negativamente el cumplimiento de los objetivos. Todos los entes públicos en todos los niveles, deben participar de actividades para contener este impacto o reducir la posibilidad de que sobrevenga.

Se coincide con el Plan Aguascalientes 2045, el cual plantea entre sus objetivos “atacar la corrupción en el sector pecuario y disminuir el número de robos que sufren los productores” (Gobierno del Estado 2020, 99).

En el diagnóstico local expuesto en este capítulo, se llegó a la conclusión de que la intervención de algunos procesos estratégicos en los servicios públicos, puede contribuir con las actividades preventivas y correctivas dentro de la organización; bajo esa lógica, se considera prioritario introducir controles y mejorar los ya existentes en la introducción irregular de animales (prioridad 47); e implementar sistemas de gestión de la calidad en la gestión integral de residuos (prioridad 48).

Se reitera en este sentido lo señalado en el estudio *Riesgos en alimentos de origen animal: evaluación de riesgos en rastros y mataderos municipales*, el cual

concluye que Aguascalientes se encontró entre las 6 entidades federativas del país calificadas con un riesgo “alto” o “muy alto” (COFEPRIS 2017)¹¹¹.

En Aguascalientes, el porcentaje de la población sin acceso al servicio de recolección no es muy elevado, salvo en algunos municipios como Asientos, San Francisco de los Romo o San José de Gracia, donde la población sin cobertura es de un 10% en los primeros dos casos, y de un 60% en el tercero (INEGI 2019c).

Sin embargo, en México, un considerable 27.5% de los hogares pagan la recolección de basura a un recolector informal (INEGI 2017c). La teoría del cambio de esta PEA postula que los actos de corrupción se proyectan sobre el cumplimiento de los objetivos, lo que el diagnóstico en este capítulo reafirma, y así lo hicieron saber los funcionarios que participaron en los grupos de enfoque respectivos (SESEA 2020a). Lo que nos devolvería a la relación entre eficacia y derechos humanos: el incumplimiento de los objetivos, afecta el derecho humano a la vivienda digna.

Por otro lado, estos funcionarios también aclararon que la denuncia de los actos de corrupción, es poco probable en un contexto en el que distintos niveles jerárquicos están involucrados en la comisión de estos actos. Ello es indicativo de son los dispositivos de verificación, y no los mecanismos de vigilancia, los que identificarán las desviaciones en el uso de los recursos públicos. Y son estos dispositivos los que permitirán identificar datos sobre el desempeño de los

¹¹¹ Reducir la introducción de animales robados o que no han sido verificados por los veterinarios de SADER en los rastros y mataderos municipales mediante la introducción de controles, es una forma de fortalecer la evaluación de los procesos y así como de los servidores públicos que intervienen en ellos (prioridad 47).

programas presupuestarios que detallen la ineficacia y devengan susceptibles de ser fiscalizados.¹¹²

Finalmente, se pone en relieve que la posibilidad de controlar la corrupción está atada a la generación de información actualizada, correcta, y accesible en tiempos oportunos para los vigilantes asignados.

Considérese el caso de la distribución de recursos públicos en la gestión social así como en la administración de los PS. Oxfam México (2020, 5), con datos de la Auditoría Superior de la Federación, analizó que el 53% del dinero que no se ha podido aclarar o recuperar está relacionado con el gasto en desarrollo social.

Cuando nos referimos a las más de 20 millones de solicitudes de apoyo de programas sociales que se tramitan al año en nuestro estado, se habló del problema de las duplicidades no deseadas de apoyos sociales debido a la falta de coordinación. Por otro lado, en relación a la calidad de la información, se debe mencionar otro género de duplicidades o ineficiencias analizadas en el presente capítulo, y que confluyen a través de mediadores grupales y “programas de oportunidad”, mismos que operan sin reglas específicas y cuya asignación de recursos en forma de entregables u otras dádivas, no se controla por cada beneficiario individual.

Este análisis es consistente con el señalamiento antes formulado de que, en nuestra entidad, sólo se identifica la población objetivo en el 73% de los PS y únicamente en el 5% de éstos se cuantifica (Gesoc 2019, 10). De la falta de información sobre la población objetivo se desprende que la concentración no prevista de los apoyos sociales en intermediarios o gestores colectivos se presume

¹¹² Los sistemas de gestión de la calidad son herramientas para planear, controlar, y mejorar programas y procedimientos, por lo que su implementación ayuda a fortalecer la evaluación del desempeño en las instituciones (prioridad 48).

ineficiente y por lo tanto, es pertinente complementar la prioridad nacional relacionada con la generación de un sistema único que albergue información sobre los programas sociales (prioridad 37).

En esa dirección apunta la prioridad 49 de esta PEA, relacionada con la entrega de apoyos sociales, en razón de que el control interno se beneficiaría de una herramienta de control semiautomatizada o automatizada que registre y transparente los apoyos de gestoría (individual o colectiva), los programas de oportunidad y en general, aquellos beneficios que los programas sociales otorgan a los colectivos (prioridad 49), evitando duplicidades o concentraciones que afecten la efectividad de dichos programas.

Para concluir este punto, no debe pasar inadvertido que contar con información que permita medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, es fundamental para fortalecer la evaluación del desempeño, de los programas, de los procesos y de los servidores públicos. Bajo ese enfoque la consolidación de la armonización contable juega un papel importante, no obstante, el diagnóstico de la PNA menciona que de acuerdo las evaluaciones que realiza la CONAC al 2018, el promedio nacional de cumplimiento de la armonización contable del país es del 67.4% lo que deja ver que aún no se ha colmado el objetivo planteado desde 2008 sobre el tema (SNA 2020, 108)¹¹³.

(E) Eje 5: Fiscalizar los recursos públicos

E.1 Impulsar el uso de normas de auditoría sencillas y homólogas

El artículo 134 de la CPEUM estatuye que los recursos económicos de que disponga el Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía,

¹¹³ A nivel nacional existe una ineficacia administrativa en la aplicación de mecanismos de manejo de gestión documental, manejo de archivos, armonización contable, así como en la disciplina financiera y de austeridad; por lo que resulta necesario impulsar el establecimiento y revisión de procesos de armonización contable a fin de propiciar una eficiencia presupuestaria (prioridad 44).

transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Las leyes, por su parte, deben garantizar que estos principios constitucionales puedan ser efectivamente realizados. En ese tenor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado el alcance de dichos principios en los siguientes términos:¹¹⁴

-  **Eficiencia:** Las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó.
-  **Eficacia:** Que conlleva lo indispensable de contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas.
-  **Economía:** El gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.
-  **Transparencia:** Para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.
-  **Honradez:** Implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado.

¹¹⁴ Véase la jurisprudencia P./J. 106/2010 de la novena época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 1211 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII de noviembre de 2010, con número de registro 163442 y rubro *RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS*; de igual manera, la tesis 1a. CXLV/2009 de la novena época, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 2712 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX de septiembre de 2009, con número de registro 166422 y rubro *GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA*.

Las asignaciones de bienes y servicios públicos afectan los derechos de las personas o transmiten costos a terceros. Si el derecho tiende a proteger la validez de los actos racionales, entonces las asignaciones de bienes y servicios públicos causan un daño a terceros cuando el funcionario que asigna atiende a su propio criterio y no a uno objetivo o institucional que sustituya la falta de un juicio razonado por parte del conjunto de la sociedad.

Como se explicó en el inciso anterior, el concepto de corrupción de esta PEA, es consistente con la idea de que los principios jurídicos, están sujetos a los límites de las posibilidades jurídicas y fácticas, es decir, a la maximización del alcance de los recursos públicos, y a la oposición de otros principios jurídicos igualmente obligatorios para los funcionarios.

La tarea de fiscalizar atiende a la acreditación de la información financiera y no financiera; a la verificación de la legalidad de las operaciones; a la comprobación del uso de los recursos; y a la verificación del logro de los objetivos institucionales. Sin embargo, no es deseable que la realización de estos objetivos se limite a los ejercicios de transparentar¹¹⁵ y rendir cuentas.¹¹⁶

¹¹⁵ Entendido aquí según la definición de INTOSAI: “La noción de *transparencia* se refiere a la información pública por la EFS, de manera oportuna, fidedigna, clara y pertinente, sobre su situación, competencia, estrategia, actividades, gestión financiera, actuaciones y rendimiento. Además, incluye la obligación de informar sobre los resultados y conclusiones de las auditorías, y hacer accesible al público la información relativa a la EFS” (INTOSAI 2019, 6).

¹¹⁶ “El concepto de *rendición de cuentas* se refiere al marco jurídico y de presentación de informes a la estructura organizativa, la estrategia, los procedimientos y las acciones que contribuyan a garantizar que: las EFS desarrollen sus obligaciones legales conforme a sus competencias de auditoría y presenten informes, en el marco de su presupuesto; las EFS evalúen y hagan un seguimiento de su propia gestión, así como del impacto de su función fiscalizadora; las EFS presenten informes sobre la regularidad y la eficiencia en el uso de fondos públicos, incluso sobre sus propias acciones y actividades y el uso de los recursos de la EFS; el Auditor General / Presidente, lo miembros (en las instituciones colegiadas y el personal de la EFS sean responsables de su actuación” (INTOSAI 2019, 5).

Por el contrario, la función fiscalizadora está transitando hacia modelos en los que, además de la revisión de procesos o registros contables, promueva mejoras en la eficiencia, eficacia y economía en la operación (y controles) de las entidades de gobierno; así como la evaluación del impacto de los programas. Ambas funciones (mejoras en la operación y controles; y evaluación del impacto de los programas) están implicadas en la realización del principio constitucional de **Economía**. Por lo tanto, no basta comprobar que determinada actuación del servidor público sea legal, o que el gasto público sea verificable.

En el inciso (C) de este apartado se retoma el concepto de la teoría del cambio en el que se señala que los hechos de corrupción y las faltas administrativas tienden a ser denunciados en la medida en que el beneficio esperado de la protección del régimen legal, exceda el costo que implica la denuncia.

Los encargados de la fiscalización interna o externa de las instituciones, se encuentran, de igual manera, constreñidos por el costo de la legalidad. En razón de lo cual, deben atender a criterios de eficiencia autoimpuestos.¹¹⁷

En 2016, se realizaron en el país poco más de 25 mil auditorías o revisiones por los órganos de fiscalización (SNA 2020, 111). Sin embargo, ese año la OCDE consideró que el SNF podía atender retos para mejorar la auditoría y aumentar la rendición de cuentas al “simplificar los procedimientos para los órdenes subnacionales de gobierno a fin de reducir al mínimo la duplicación y mejorar la supervisión de las participaciones a entidades federativas y municipios” (OCDE 2016, 6).

¹¹⁷ En materia de control se habla de “riesgo tolerable”. Véase también el artículo 13, inciso 2 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización (artículo 13.2, 1998) el cual señala que “dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tendrán que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo. Este, sin embargo, debe realizarse en base a un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones”.

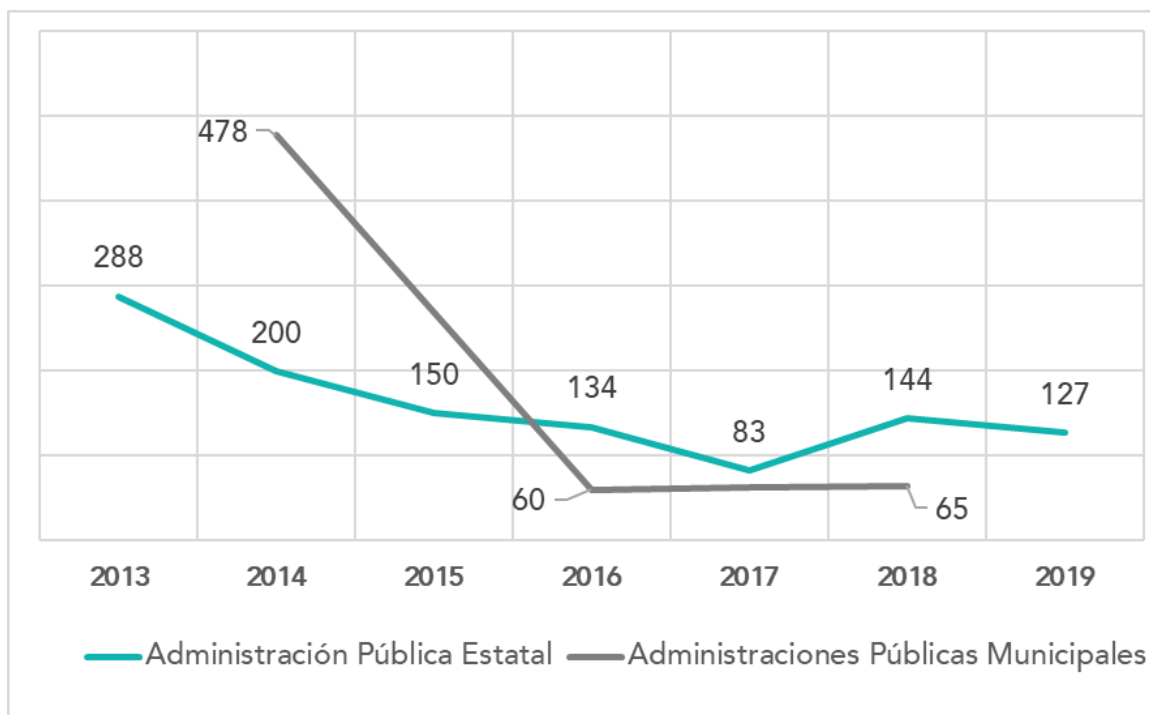
En la actualidad, alrededor de un 80% de los entes superiores de fiscalización locales y contralorías estatales del país, seleccionan temas de auditoría priorizando cuatro aspectos:

- ✎ Los “susceptibles a potenciar el impacto de la revisión, lo que a su vez se refleja en una mejora significativa en la realización de las actividades y programas del gobierno”
- ✎ El seguimiento a los resultados o hallazgos de revisiones previas
- ✎ Las observaciones y recomendaciones emitidas por otros organismos auditores
- ✎ El “cruce entre criterios cualitativos, de procesos sustantivos y de alto impacto social, con criterios cualitativos, referentes a los montos de recursos públicos involucrados” (SNF 2020, 58-9).

Desde ese período, el INEGI reportó que el número de las auditorías y revisiones practicadas a la administración pública estatal pasó de 83 en 2017 a 127 en 2019 (53% de aumento); en tanto que en el orden municipal, entre 2016 y 2018, pasaron de 60 a 65 verificaciones, lo que supuso una reducción significativa en esta cifra en referencia al período 2013-5.

Gráfico 6

Auditorías y/o revisiones realizadas a la administración pública estatal y municipales de Aguascalientes



Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020; así como del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2015, 2017 y 2019.

Por lo que refiere a la eficacia de los mismos, se analizó el número de procedimientos de responsabilidad administrativa contra funcionarios de todos los poderes y niveles de gobierno (incluyendo los OCA) que culminaron con una sanción firme en el período de octubre de 2018 a septiembre de 2020. En los primeros 12 meses se reportaron 71 sanciones que tuvieron como origen una auditoría (interna o externa), contra 33 entre octubre de 2019 y septiembre de 2020, es decir, 53.5% menos (SEA 2020, 165-6).

Cabe añadir que la LGSNA (artículo 45, fracciones II y III, y artículo 46, fracciones I y III, 2016) introduce diversos criterios de eficiencia y directrices entre las cuales se cuentan:

- ✎ La coordinación de trabajo efectiva entre los integrantes del SNF
- ✎ Evitar duplicidades y omisiones en el trabajo de los órganos de fiscalización
- ✎ Facultar a los integrantes del SNF a realizar propuestas de mejora a los ordenamientos que los regulan
- ✎ Elaborar criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas

Además, establece que el SNF debe “maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones” (LGSNA artículo 3º, fracción XII, 2016).

Estas directrices constituyen el mandato que da origen a la prioridad 50, la cual abarca el impulso a la coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización.

Cabe añadir que la promoción de los principios constitucionales de eficiencia y honradez está implícita en la función fiscalizadora. Y esta función, por su parte, involucra no solo la mejora de las operaciones sino de los controles.

Las áreas de recursos humanos de las instituciones públicas ejecutan procesos susceptibles de múltiples desviaciones al recurso público, tales como la doble remuneración; el uso privado del personal gubernamental; asumir labores

incompatibles a la función; la percepción de salarios sin laborar; o exigir de un subalterno, parte de su sueldo.

El *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2020*, en este sentido, señala que entre las principales observaciones que se muestran reincidentes, se cuentan las “irregularidades sobre remuneraciones al personal” (SNF 2020, 75).

En el mismo orden de ideas, el *Índice de Información Presupuestal Municipal 2017*, en una muestra de 453 municipios y delegaciones del país, detectó que en solo 180 (en un 40%), se disponía de tabuladores de sueldos IMCO (2017, 82). Aguascalientes no era ajeno a esta dinámica, y tres municipios tampoco incluían tabulador en 2019 (SEA 2020, 116) de lo que se desprendió la recomendación, por parte de este CC para cumplir con este requisito. Como resultado, en 2020 la totalidad de los municipios cumplieron con este requisito, si bien las verificaciones hicieron notorio que la mayoría de esos tabuladores no incluyen la totalidad de elementos previstos en el artículo 12 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado, mientras que el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2020 tampoco cumple esta previsión respecto de los organismos públicos descentralizados (SEA 2020, 118-9).

Esta deficiencia interfiere con la facultad fiscalizadora que el artículo 24 de la ley en cita confiere a los OIC para cerciorarse que los entes públicos determinen y paguen las remuneraciones de sus funcionarios con estricto apego a los tabuladores de salarios.

En algunos casos, incluso se determinó que el tabulador de sueldos publicado no cuenta con los límites mínimos y máximos de las remuneraciones por denominación lo que, en vez de potenciar, socava la capacidad de sancionar

determinadas modalidades de cohecho o desvío de recursos públicos, por lo que dichos instrumentos tampoco contribuyen a la realización del principio de honradez.

La importancia de que las instituciones cuenten con tabuladores que desglosen las remuneraciones de los servidores públicos, radica en que a través de la compulsa entre la información contenida en los tabuladores y los sueldos que perciben los servidores, las autoridades fiscalizadoras pueden conocer si se realizan pagos indebidos en la nómina de las instituciones, es decir, si se asignan recursos de manera caprichosa.

Considerando lo ya expuesto, y que los servidores públicos refirieron durante las sesiones del grupo de enfoque que la corrupción impacta directamente en el pago de las remuneraciones, se considera necesario impulsar que la determinación y pago de las mismas, se realice con apego a lo que establecen los tabuladores salariales (prioridad 52), es decir, con apego a un criterio objetivo, externo al sujeto que lo aplica.

Con relación al tema de las remuneraciones de los servidores públicos, no pasa desapercibido que el *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2020* identifica que, a partir de las auditorías y su análisis cualitativo, se tiene un panorama amplio sobre el estado que guarda la administración pública, por lo que es posible determinar áreas de riesgo que involucran problemáticas y vulnerabilidades comunes y prioritarias, así como los factores estructurales que les originan (SNF 2020, 74);

En párrafos anteriores se mencionó la importancia de establecer una agenda de fortalecimiento de las funciones de fiscalización y auditoría, que permita la identificación de probables actos de corrupción. También se abordó que la presentación de denuncias se ha incrementado significativamente en la

entidad, pese a que la mayoría de la población a nivel nacional, percibe este mecanismo como ineficaz para perseguir, investigar y sancionar hechos de corrupción; a pesar de ello la evidencia nacional demuestra que, la denuncia, es la principal fuente de inteligencia y detección de actos de corrupción.

No debe ignorarse que la evidencia nacional y local, apuntan a que las denuncias son ineficientes para iniciar procesos que sancionen a quien comete actos de corrupción. Lo anterior se circunscribe a un contexto nacional donde persiste la poca utilización de la información generada por las autoridades fiscalizadoras para iniciar procedimientos que sancionen a los responsables de cometer actos de corrupción. Ahora bien, para revertir tal situación es necesario destacar que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la correlativa en el orden local¹¹⁸, disponen que el CPC se encuentra facultado para proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se reciban las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Contraloría del Estado, o al Órgano Superior de Fiscalización del Estado¹¹⁹, por lo que materializar dichas facultades abonaría a fortalecer los protocolos y presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales.

Finalmente, como parte de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, la Plataforma Digital Nacional, toma especial importancia ya que prevé la existencia de un sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, que albergará la información de la Plataforma Digital Estatal de

¹¹⁸ Véase el artículo 21 fracción XVII de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y el 21 fracción XVIII de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

¹¹⁹ Véase el artículo 21 fracción XII de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y el 21 fracción XII de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

Aguascalientes, con lo que se facilitará la presentación de denuncias por un medio tecnológico.

En conclusión, los tres elementos mencionados: la propuesta del CPC sobre los mecanismos para facilitar el funcionamiento de las contralorías sociales y recibir información de dichas áreas; las reglas y procedimientos para que el CPC reciba peticiones, solicitudes y denuncias que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Contraloría del Estado, o al OSFAGS así como; la existencia del sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción de la Plataforma Digital Estatal, incidirían en revertir la percepción generalizada de la denuncia, como medio ineficaz para controlar la corrupción al impulsar la mejora de protocolos y procesos de presentación de denuncias¹²⁰.

E.2 Introducir tecnologías encaminadas a mejorar el control y la fiscalización

Las funciones de fiscalización y auditoría en el país, deben ir más allá de la producción de información y evidencia y, dar paso a la generación de una visión estratégica de los procesos de fiscalización que vincule la inteligencia producida, con objetivos sustantivos de política pública (SNA 2020, 113).¹²¹

El uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación en los procesos de fiscalización debe robustecer la cooperación y coordinación institucional, ampliar la cobertura del universo fiscalizable, permitir la incorporación de inteligencia artificial, técnicas de georreferenciación, y el análisis

¹²⁰ La persistencia de limitadas capacidades de coordinación entre instancias de auditoría y fiscalización se contrarresta con la optimización de protocolos y procesos de denuncia y alertas por hechos de corrupción, por parte de ciudadanos, testigos sociales y, autoridades de control y fiscalización (prioridad 51)

¹²¹ La generación y uso de metodologías de datos masivos es deficiente, especialmente en temas como la identificación de riesgos, evaluación, control interno, auditorías y fiscalización; por lo tanto, se debe impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial en dichos temas (Prioridad 53).

de grandes volúmenes de datos, optimizando el uso de los recursos y evitando duplicidades (SNF 2020, 1).

En ese sentido, el Sistema Nacional de Fiscalización (2020, 45) consideró que entre las áreas más vulnerables de presentar posibles actos de corrupción se cuentan las contrataciones y adquisiciones.

En el mismo sentido, el *Índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas* menciona que tras el análisis de las mil empresas que más dinero obtuvieron por venderle a la administración pública federal en 2018, el 71% de los contratos se otorgaron mediante adjudicación directa (IMCO 2018, 27).

A nivel local, sin embargo, cabe precisar que de acuerdo a las cifras reportadas en los portales oficiales de transparencia entre el 4to. Trimestre de 2019 y el 3er. Trimestre de 2020, en la administración pública centralizada a nivel estatal como a nivel municipal, esta forma de asignación ocurre a la inversa. En dicho período se licitaron o concursaron adquisiciones, arrendamientos y servicios por \$1,012'689,482.11 (73.53% del monto total). En tanto, se adjudicaron de manera directa \$364'588,507.93 (26.47% del total) mediante procedimiento de excepción (SEA 2020, 175-8).

Ahora bien, cabe mencionar que dentro de esos promedios generales, la varianza entre un municipio y otro es considerable. En el inciso anterior se ponía en relieve que la generación de información actualizada, correcta, y accesible es una condición inequívoca para poder controlar la corrupción. Lo mismo cabe decir respecto a la función fiscalizadora, al menos en lo que a transparentar y rendir cuentas se refiere.

La información, sin embargo, confirma la importancia de fortalecer los procesos de compras, contrataciones y adquisiciones públicas, acotando los

espacios de arbitrariedad y mejorando la transparencia y fiscalización, a pesar de lo cual, se persiste en el incumplimiento, en los procesos de adquisición y enajenación de bienes, de la obligación señalada en el artículo 49 de la LGRA en relación a que debe suscribirse y hacer del conocimiento del OIC respectivo, un manifiesto bajo protesta de decir verdad de que en caso de formalizarse, no se incurre en un conflicto de interés.¹²²

En ese sentido, 56 miembros del Sistema Nacional de Fiscalización señalaron contar con una política institucional de integridad o de ética que comprendiera un formato de declaración de no tener conflicto de interés (SNF 2020, 46). No obstante, derivado del seguimiento a la recomendación REC-CC-SESEA-2019.11, en la cual se pide que se consigne dicho manifiesto, solamente 26 de las 77 instituciones recomendadas en el Estado de Aguascalientes, exhibieron evidencia del cumplimiento de dicha recomendación (SEA 2020, 122-3).

El hacer de conocimiento al OIC de dichos manifiestos implica la capacidad de éste para corroborar la inexistencia del conflicto de interés que se está declarando. Ahora bien, del incumplimiento referido se infiere que no se ejecuta un control manual y menos uno de tipo automatizado. La falta de un sistema que utilice la información ingresada para notar la irregularidad, implica que este control, destinado a evitar que ocurra un riesgo, dependa de la habilidad personal del funcionario para percatarse de los errores.

Por otra parte, del presente diagnóstico se deriva la conveniencia de introducir sistemas electrónicos que permitan monitorear las incidencias del personal dado que, como se mencionó en páginas anteriores, las áreas de recursos

¹²² Este proceso que establece un control administrativo y permite sistematizar información, con el objeto de que las entidades fiscalizadoras dispongan de datos confiables y oportunos sobre la gestión del patrimonio inmobiliario (prioridad 55).

humanos de las instituciones públicas son fundamentales para llevar un control adecuado de los recursos financieros y atención a ello, un buen manejo de capital humano en el gobierno, debe encontrarse acompañado de mecanismos de control interno que soporten el cálculo del pago de remuneraciones equitativas, consecuentes con la determinación del tabulador de salarios vigente, así como acordes al registro de asistencias e incidencias que se puedan presentar.¹²³

Finalmente, la contextualización realizada en esta PEA identificó que la gestión sustentable del recurso hídrico en la entidad se puede fortalecer con el establecimiento de controles que permitan reducir la arbitrariedad en el manejo de los recursos y disminuir la percepción ciudadana sobre la existencia de corrupción en el cobro del agua y la gestión del servicio público.

Los recursos tecnológicos con los que cuentan los Organismos Operadores del Agua son limitados. Muestra de ello es que de acuerdo con el diagnóstico del Plan Aguascalientes 2045, la micromedición del consumo de agua por cada usuario alcanza el 77% (Gobierno del Estado 2020, 159).

Además, el INEGI (2019c) señala que en 6 de los 11 municipios de nuestro Estado,¹²⁴ la facturación del servicio del agua en las tomas comerciales como en las domésticas se determina por una cuota fija; en otras palabras, no se considera el consumo de líquido en el cálculo del precio del servicio. Entretanto, otros cuatro municipios, determinan el importe por el consumo de agua en las tomas industriales de la misma manera.

¹²³ A manera de referencia, se puede mencionar que entre 2015 y 2019, el personal de la administración pública centralizada en Aguascalientes pasó de 16,423 a 37,777 funcionarios (INEGI 2016c y 2020a) y el personal en la administración pública municipal pasó de 12,387 a 13,684 servidores públicos entre 2014 y 2018 (INEGI 2015b y 2019c). La posibilidad de un acto de corrupción inherente al manejo de estos recursos, se refleja en la necesidad de implementar sistemas electrónicos que permitan a la dirección de las organizaciones, vigilar que no sean objeto de engaños por parte de los propios integrantes de la institución (prioridad 56).

¹²⁴ Donde, de acuerdo a la Encuesta Intercensal 2015, habitan 158,581 personas.

Ello constituye un incumplimiento a los artículos 77, párrafo primero, y 102, párrafo segundo de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes.¹²⁵

La consecuente falta de información de calidad que presente los datos necesarios para valorar la brecha entre los objetivos trazados y los resultados obtenidos, vulnera en vez de maximizar y potenciar los alcances y efectos de la fiscalización. Motivo por el cual en esta PEA se plantea como objetivo el incremento en la proporción de tomas que cuentan con aparatos medidores volumétricos (prioridad 58) y, con base en información confiable y objetiva, la toma de decisiones que reduzcan la diferencia entre los volúmenes de agua potable extraída de los pozos y el consumido en las tomas (prioridad 57).

Apartado 8.12 Principios transversales

Los cuatro principios transversales de la PNA, tienen el objetivo de permear y acompañar a los contenidos de la política anticorrupción en múltiples dimensiones; antes que ejes causales, deben entenderse como guías inalienables.

Los ejes de esta PEA se encuentran interrelacionados bajo una lógica de integralidad, orientando su acción al combate de las causas que impactan en la coordinación entre las instituciones públicas, de tal suerte que el éxito de la PEA dependerá de la posibilidad de articular ejes y prioridades que redunden positivamente en la coordinación. La eficiencia de la intervención pública para conseguir el beneficio social esperado, descansa en que el logro de cada prioridad

¹²⁵ La falta de información no es exclusiva de la micromedición. De las 502 obras de toma de agua en operación en el Estado de Aguascalientes, el 16% no cuenta con macromedidor o éste no funciona (INEGI 2019c), sin embargo en estos casos, la NOM-011-CONAGUA-2015 publicada en el DOF del 27 de marzo de 2015, establece métodos indirectos de medición con base en el caudal y tiempo de bombeo, el consumo de energía eléctrica, la población servida y dotación, o los índices de consumo, superficies y láminas de riego.

redunda positivamente en la consecución de otras **prioridades, medios y ejes** de la **PEA**.

Así, por ejemplo, lograr un menor “porcentaje de trámites, pagos o solicitudes de servicios que realizaron en instalaciones de gobierno” (indicador 1), impactará positivamente a “fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permita un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad” (**prioridad 1**), contribuyendo a “reducir el costo de la legalidad” y a “prevenir los actos de corrupción” (**eje 1**) antes de que éstos se produzcan.

Sin embargo, sería lógico suponer que una medida encaminada a prevenir ciertas formas de corrupción (sustituyendo en este ejemplo, el contacto directo con los funcionarios) se vería asimismo reforzada por otras acciones, como la difusión de los Códigos de Ética respectivos, a la que se dará seguimiento a través del **indicador 15**, contribuyendo a “impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, en los entes públicos...” (**prioridad 5**), lo que contribuirá a “robustecer la cultura de la legalidad” (otro **medio** o raíz del árbol de objetivos) y a “prevenir los actos de corrupción” (**eje 1**). Lo anterior sin descartar el efecto positivo de estas mejoras en la realización de otros ejes, tales como “detectar las desviaciones a la norma u objetivos institucionales” (**eje 2**), a través de medios (o raíces del árbol de objetivos) tales como “transparentar la información gubernamental”, como por ejemplo, implementando “estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de... sanción de hechos de corrupción...” (**prioridad 19**) dando seguimiento, por ejemplo, al incremento o disminución en el “porcentaje de sentencias públicas” (**indicador 49**).

Para articular eficazmente cada prioridad, medio y eje, la PNA establece cuatro principios transversales:

-  **Coordinación institucional.** Las prioridades impulsadas a través de la PEA deben fomentar la colaboración, el intercambio de información y la conexión de procesos ya existentes. En ese sentido, el trabajo que desarrollen las instancias centrales del SEA -como el Comité Coordinador- entre ellas y con otras instituciones del Estado, resultaran esenciales para articular esfuerzos, definir responsabilidades e impulsar acciones conjuntas que permitan abatir los niveles de impunidad, controlar la arbitrariedad y promover el involucramiento de la sociedad en el control de la corrupción.
-  **Derechos humanos.** Existe una relación indisoluble entre la corrupción y la violación de los derechos humanos. El presente instrumento pretende asumir un enfoque proactivo de derechos humanos que propicie el desarrollo de esquemas de protección, promoción y garantía de los mismos. Se proponen esquemas de colaboración con las instancias responsables y con organizaciones especializadas en el tema que permitan dotar de un enfoque sustantivo de derechos a las acciones implementadas.
-  **Gobierno abierto y participación social.** La opacidad y la discrecionalidad son parte de los problemas identificados en el diagnóstico de la PNA y señalados en el árbol de problemas de la PEA. El principio transversal de “gobierno abierto y participación social” se orienta a promover la apertura de las instituciones públicas a partir de la transparencia gubernamental y de la participación de la sociedad civil en los ámbitos de relevancia para el control efectivo de la corrupción.

La vinculación de estos elementos, transparencia y participación, supone la generación de información socialmente útil por parte de las instituciones

públicas que reduzca asimetrías de información y que propicie la cocreación entre autoridades, funcionarios y sociedad civil.

🔗 **Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.** Existe una carencia importante de información y evidencia -muchacha de ella ya generada por la instituciones públicas- cuya estandarización, divulgación y uso a través de herramientas adecuadas puede resultar clave en la toma de decisiones de política pública; así como en la prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción.

Definición de prioridades locales y su alineación

Del diagnóstico presentado en el capítulo anterior, se desprenden los problemas más sustantivos, inherentes a nuestros entes públicos estatales como municipales, así como los actos de corrupción más lesivos al interés público, atendiendo a la frecuencia o gravedad percibida.

Todo ello atendiendo a nuestras circunstancias locales, desde la perspectiva de los actores estratégicos para el diseño y el desarrollo de una política exitosa en la materia: los servidores públicos y la ciudadanía. Como bien lo señala SESNA (2020, 32):

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

En tal sentido, a similitud del proceso de integración descrito en el apartado 7.3, en el que los objetivos de la PNA se articulan con la teoría del cambio de la Política Estatal Anticorrupción y se establece un esquema para dar operatividad a los mismos, el presente apartado describe los **objetivos** de la política a nivel local, las **hipótesis** a colmar para llegar a la conclusión de que se ha logrado un avance en el objetivo alineado, la definición de **autoridades ejecutoras**, el establecimiento de los **indicadores** que permitirán evaluar y dar seguimiento a los avances en cada

prioridad y Eje, así como la identificación de **coadyuvantes de implementación**, de entre las instituciones representadas en el CC que, a la luz de la citada evaluación, orientarán al propio pleno del CC así como a las autoridades estatales y municipales, en relación a las medidas a adoptar para redirigir sus esfuerzos a la consecución de los objetivos de esta PEA.

En el cuadro a continuación, se detallan los objetivos locales de la PEA, que se deducen del diagnóstico del capítulo 8, y su inserción en cada Eje y grupo de objetivos, así como el esquema a partir del cual se propone dotar de operatividad a los mismos.

En el Cuadro 7, se detalla la mencionada relación. Sin embargo, cabe aclarar que el código numérico de las prioridades de la PEA así como de los indicadores, atiende a que el presente esquema encuentra su complemento en el Cuadro 5, que articula operativamente los objetivos de la PNA con los Ejes de la política a nivel local. Por esta razón, la numeración de las prioridades de la PEA así como de los indicadores se presentan discontinuas.

Cuadro 7

Prioridades locales de la Política Estatal Anticorrupción y esquema operativo

EJE 1.- Prevenir los actos de corrupción						
Reducir el costo de la legalidad						
Núm. Prioridad PEA	Prioridad local	Hipótesis Clave	Coadyuvante de implementación local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
3	Promover la instalación de la Procuraduría Estatal de Impacto Ambiental, Urbano y Social	La Procuraduría Estatal de Impacto Ambiental, Urbano y Social debe coadyuvar con las autoridades en materia de desarrollo urbano	CPC	SEGUOT	Existencia de la Procuraduría Estatal de Impacto Ambiental, Urbano y Social	12

		y ordenamiento territorial a controlar y prevenir posibles actos de corrupción				
4	Establecer sistemas transaccionales para el trámite de licencias, permisos y pago de servicios	Los sistemas transaccionales permiten eliminar puntos de contacto entre la ciudadanía y los servidores públicos que constituyen un riesgo de corrupción	CE (1) OIC municipales (2) OSFAGS (3) CPC (4)	Entes públicos del Estado	Proporción de las transacciones realizadas que se llevan a cabo a través de sistemas electrónicos, en el período t	13

Robustecer la cultura de la legalidad						
Núm. Prioridad PEA	Prioridad local	Hipótesis Clave	Coadyuvante de implementación local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador

14	Promover que, junto con la autorización de promoción y venta, la SEGUOT entregue un número de folio que el fraccionador o promotor pueda exhibir en sus anuncios	Las asimetrías de información se reducen difundiendo cuáles inmuebles cuentan con autorización oficial para su venta, brindando certeza al comprador	CPC	SEGUOT	Porcentaje de solicitudes de autorización de publicidad, promoción y venta o renta de lotes, predios, departamentos, viviendas, casas, locales, oficinas, bodegas, naves industriales o áreas aprobadas por la SEGUOT, que incluyen un folio o distintivo que identifique dicha autorización	31
----	--	--	-----	--------	--	----

EJE 2.- Detectar las desviaciones a las normas u objetivos institucionales

Transparentar la información gubernamental

Núm. Prioridad PEA	Prioridad local	Hipótesis Clave	Coadyuvante de implementa- ción local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
24	Transparentar la información relacionada a las obras de urbanización a ejecutar, así como la información relacionada a su aseguramiento, y promover su ejecución	Si el dictamen técnico emitido por la SEGUOT y el municipio determina que el fraccionador o promotor no cumplió con el calendario de obras de urbanización autorizado, o éstas no cumplían con las especificaciones (artículo 617 del Código de ordenamiento), éstos últimos deben costear las obras de urbanización que no hayan sido ejecutadas o corregidas	CPC (1) CE (2) CPC (3)	Secretarías de Finanzas o Tesorerías municipales	Monto de las garantías de obras de urbanización y/o equipamiento urbano pendiente de cobro	60
25	Impulsar el principio de planificación adecuada en materia de publicidad oficial	El apego a los presupuestos de egresos autorizados, así como a los instrumentos programáticos establecidos por la LGCS permiten reducir el empleo del avisaje oficial para fines distintos a los institucionales	ITEA (1) CE (2) OSFAGS (3)	Entes públicos del Estado	Índice de planificación de publicidad oficial	61

26

Promover mecanismos de transparencia proactiva para difundir inventarios del patrimonio inmobiliario gubernamental que especifiquen la superficie de sus suelos, así como la identificación de cuáles se encuentran en comodato y la persona responsable de los mismos

La elaboración y difusión de inventarios que comprendan, entre otra información, el estado de sus comodatos, propicia el aprovechamiento del patrimonio inmobiliario gubernamental para fines públicos

ITEA (1)
CE (2)

Municipios del Estado y sus respectivos OIC

Índice de control del patrimonio inmobiliario gubernamental

62

EJE 3.- Procesar las acusaciones por incumplir la norma, y sancionar a los culpables

Coadyuvancia entre autoridades investigadoras

Núm. Prioridad PEA	Prioridad local	Hipótesis Clave	Coadyuvante de implementación local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
--------------------	-----------------	-----------------	-------------------------------------	---------------------	----------------------	----------------

29

Promover la colaboración entre los OIC municipales y las áreas de asuntos internos para clarificar la competencia en el rubro de faltas administrativas cometidas por elementos de seguridad pública

Los OIC y las áreas de asuntos internos coinciden en la interpretación de su respectivo ámbito de competencia

Sala Administrativa

Asuntos Internos de Seguridad Pública - OIC de municipios cuya corporación dispone de área de Asuntos Internos de Seguridad Pública – Comisiones de Honor y Justicia

Número de declaraciones de incompetencia para investigar denuncias contra elementos de seguridad pública

65

Garantizar el desahogo de las investigaciones						
Núm. Prioridad PEA	Prioridad local	Hipótesis Clave	Coadyuvente de implementación local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
34	Combatir las redes de corrupción en las corporaciones policiales	La existencia de las áreas de asuntos internos de seguridad pública (o su equivalente) promueve un comportamiento respetuoso de los derechos humanos	FECC	Ayuntamientos	Porcentaje de Secretarías de Seguridad Pública Municipales (o equivalente) que cuentan con área de asuntos internos	80
		Los policías que pretenden ingresar a otra corporación, pero tienen un procedimiento pendiente de resolución ante la Comisión de Honor y Justicia (u órgano equivalente), constituyen un riesgo de impunidad	FECC	Secretarías de Seguridad Pública municipales (o equivalente)	Proporción de policías que presentan su baja por renuncia a la Secretaría de Seguridad Pública de los municipios (o su equivalente) tras haber sido investigados y acusados ante la Comisión de Honor y Justicia (o su equivalente) antes de que se emita resolución	81
		En la normatividad aplicable se encuentran señaladas expresamente las conductas que ameritan la aplicación de correctivos disciplinarios a los policías	FECC	Secretarías de Seguridad Pública municipales (o equivalente)	Porcentaje de Municipios que señalan expresamente las conductas que ameritan la aplicación de correctivos disciplinarios a los policías	82

EJE 4.- Controlar los recursos públicos

Garantizar que los funcionarios actúen conforme a criterios objetivos

Núm. Prioridad PEA	Prioridad local	Hipótesis Clave	Coadyuvante de implementa- ción local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
39	Promover que el otorgamiento de descuentos y la cuantía de los mismos, se sujeten a lineamientos preestablecidos, sin que los servidores públicos cuenten con facultades discrecionales	Si la normativa define con claridad el monto así como las hipótesis para otorgar descuentos, se reduce la posibilidad de actuaciones arbitrarias	CE (1) OIC municipales (2) CPC (3)	SEFI - Secretarías del H. Ayuntamiento	Porcentaje de entes públicos que cuentan con disposiciones normativas que definen el monto así como las hipótesis para otorgar descuentos	88
40	Adoptar medidas para que la regularización de la posesión de los inmuebles usados por el gobierno, se realice a través de contratos de compraventa, expropiaciones y permutas a precios justos	Si la regularización de la posesión de los inmuebles usados por el gobierno, se realiza a precios justos, se elimina el beneficio de un posible acto de corrupción	CE (1) OIC municipales (2) CPC (3)	Poder Legislativo - Poder Ejecutivo - Municipios del Estado	El valor del avalúo está contenido en la declaratoria por la que se determine que un bien inmueble forma parte del patrimonio público	89
41	Mejorar los controles y procedimientos en los rastros y mataderos con el fin de prevenir actos de corrupción que pongan en riesgo la salud de los consumidores	Si se realizan mejoras en los controles y procesos de introducción; verificación de aretes, guías y marcas de fuego; y sacrificio de los animales que ingresan, se evitarán actos de corrupción que pongan en riesgo la salud de los consumidores	OIC municipales	Municipios	Índice de control en los procedimientos de acopio, engorda, e introducción de ganado	90

42

Promover el estricto apego de competencias entre el poder ejecutivo y legislativo, con el fin de evitar la invasión de facultades en materia de gestión social

El Poder Ejecutivo es el único que, a través de sus áreas de gestión social, se encarga de distribuir ayuda social a la ciudadanía

OSFAGS (1)
CPC (2)

Poder Legislativo

Monto en apoyo social legislativo

91

Fortalecer la evaluación del desempeño así como la de los programas, los procesos y el personal

Núm. Prioridad PEA	Prioridad local	Hipótesis Clave	Coadyuvante de implementación local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
47	Reducir la introducción de animales robados o que no han sido verificados por los veterinarios de SADER en los rastros y mataderos municipales	El corte de los aretes SINIIGA en los rastros y mataderos municipales previene su uso ilegal	OIC municipales	Municipios	Número de rastros municipales o mataderos que dentro de sus procesos de sacrificio se contempla el corte de los aretes de SINIIGA	105
48	Promover la implementación de sistemas de gestión de la calidad	Estandarizar los procesos permite visibilizar los actos de corrupción que afectan el logro de los objetivos institucionales	CE (1) OIC municipales (2)	Municipios	Sistemas de gestión de la calidad para la gestión integral de residuos	106
49	Impulsar el desarrollo de un sistema único para controlar y transparentar la entrega de apoyos de gestoría, programas de oportunidad, así como los otorgados a los beneficiarios	El intercambio de información entre entes públicos de diferentes niveles de gobierno, permite evitar la concentración no deseada de apoyos sociales	ITEA (1) CE (2) OIC municipales (3)	Poder Ejecutivo Estatal y Municipales	Existencia del sistema único de entrega de apoyos	107

colectivos de
los PS

EJE 5.- Fiscalizar los recursos públicos

Impulsar el uso de normas de auditoría sencillas y homólogas

Núm. Prioridad PEA	Prioridad local	Hipótesis Clave	Coadyuvante de implementa- ción local	Autoridad Ejecutora	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
--------------------------	-----------------	-----------------	--	------------------------	-------------------------	-------------------

52

Impulsar que la determinación y pago de las remuneraciones se realice en apego a lo que establecen los tabuladores salariales

Los entes públicos donde el OIC verifica que la determinación y pago de las remuneraciones, tiende a realizar dichas operaciones en apego a lo establecido en sus tabuladores salariales

CE (1)
OSFAGS (2)

OIC de todos los Entes públicos del Estado

Porcentaje de los servidores públicos sobre el cual se practicaron auditorías, verificaciones o inspecciones, en materia de remuneraciones a los funcionarios

114

Introducir tecnologías encaminadas a mejorar el control y la fiscalización

Núm. Prioridad PEA	Prioridad local	Hipótesis Clave	Coord. de implementa- ción locales	Autoridades Ejecutoras	Nombre del Indicador	Núm. Indicador
--------------------------	-----------------	-----------------	--	---------------------------	-------------------------	-------------------

55

Erradicar los conflictos de interés en cualquier proceso de adquisición, arrendamiento o enajenación de bienes del dominio privado del patrimonio inmobiliario del gobierno

Se consignan por escrito y bajo protesta de decir verdad las manifestaciones de no conflicto de interés de particulares con los que se celebren cualquier tipo de contratos en los que estén implicados bienes de dominio privado del patrimonio inmobiliario, atendiendo a lo previsto en el artículo 49

CE (1)
CPC (2)

Entes públicos del Estado y sus respectivos OIC

Porcentaje de expedientes de los OIC que cuentan con la manifestación de no conflicto de intereses de particulares con los que se celebren contratos en los que estén implicados bienes de dominio privado del patrimonio inmobiliario

122

		fracción IX de la LGRA			
56	Implementar sistemas electrónicos que permitan controlar las incidencias del personal	La utilización de sistemas electrónicos permite monitorear las incidencias del personal	CE (1) OSFAGS (2) OIC municipales (3)	Entes públicos del Estado	Porcentaje de Entes Públicos que Cuentan con un Sistema electrónico de control de asistencias e incidencias del personal
57	Reducir la diferencia entre los volúmenes de agua potable extraída de los pozos y el consumido en las tomas	El monitoreo del líquido extraído de los pozos, en contraste al cobro que se realiza en fraccionamientos con aparatos medidores volumétricos, brinda indicios sobre riesgos de corrupción en el suministro de agua	OIC municipales (1) OSFAGS (2) CPC (3)	Municipios	Variación porcentual de los metros cúbicos extraídos de los pozos contra los metros cúbicos cobrados en las viviendas
58	Incrementar la proporción de tomas que cuentan con aparatos medidores volumétricos	El monitoreo del líquido extraído de los pozos, en contraste al cobro que se realiza en las tomas con aparatos medidores volumétricos, brinda indicios sobre riesgos de corrupción en el suministro de agua	OIC municipales (1) OSFAGS (2) CPC (3)	Municipios	Porcentaje de tomas con medidor volumétrico

Importante: el número entre paréntesis en la columna denominada "Coadyuvante de implementación local", corresponde al orden de prelación establecido para cada prioridad.

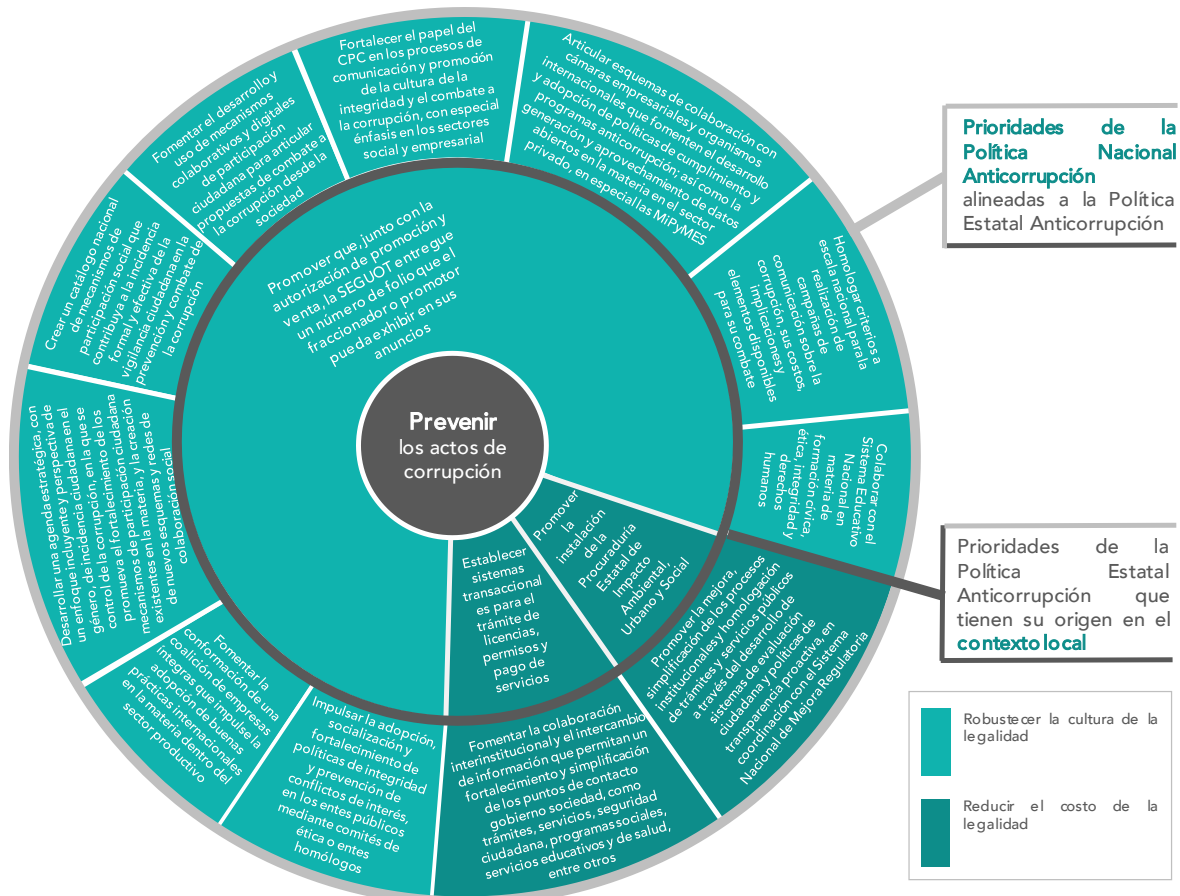
Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, a efectos de establecer la relación de las Prioridades locales con aquellas que se incorporan de la PNA, definiremos su alineación con los cinco Ejes de la PEA, identificándolo a través de su conexión con los **medios** referidos en el árbol de problemas respectivo, y que se reitera, son los siguientes:

- ✎ Reducir el costo de la legalidad
- ✎ Robustecer la cultura de la legalidad
- ✎ Involucrar a la sociedad en la vigilancia a la autoridad
- ✎ Transparentar la información gubernamental
- ✎ Coadyuvancia entre autoridades investigadoras
- ✎ Garantizar el desahogo de las investigaciones
- ✎ Fortalecer la evaluación del desempeño, así como la de los programas, los procesos y el personal
- ✎ Garantizar que los funcionarios actúen conforme a criterios objetivos
- ✎ Impulsar el uso de normas de auditoría sencillas y homólogas
- ✎ Introducir tecnologías encaminadas a mejorar el control y la fiscalización

Figura 16

Prioridades de la Política Estatal Anticorrupción (de origen local como nacional) orientadas a la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción



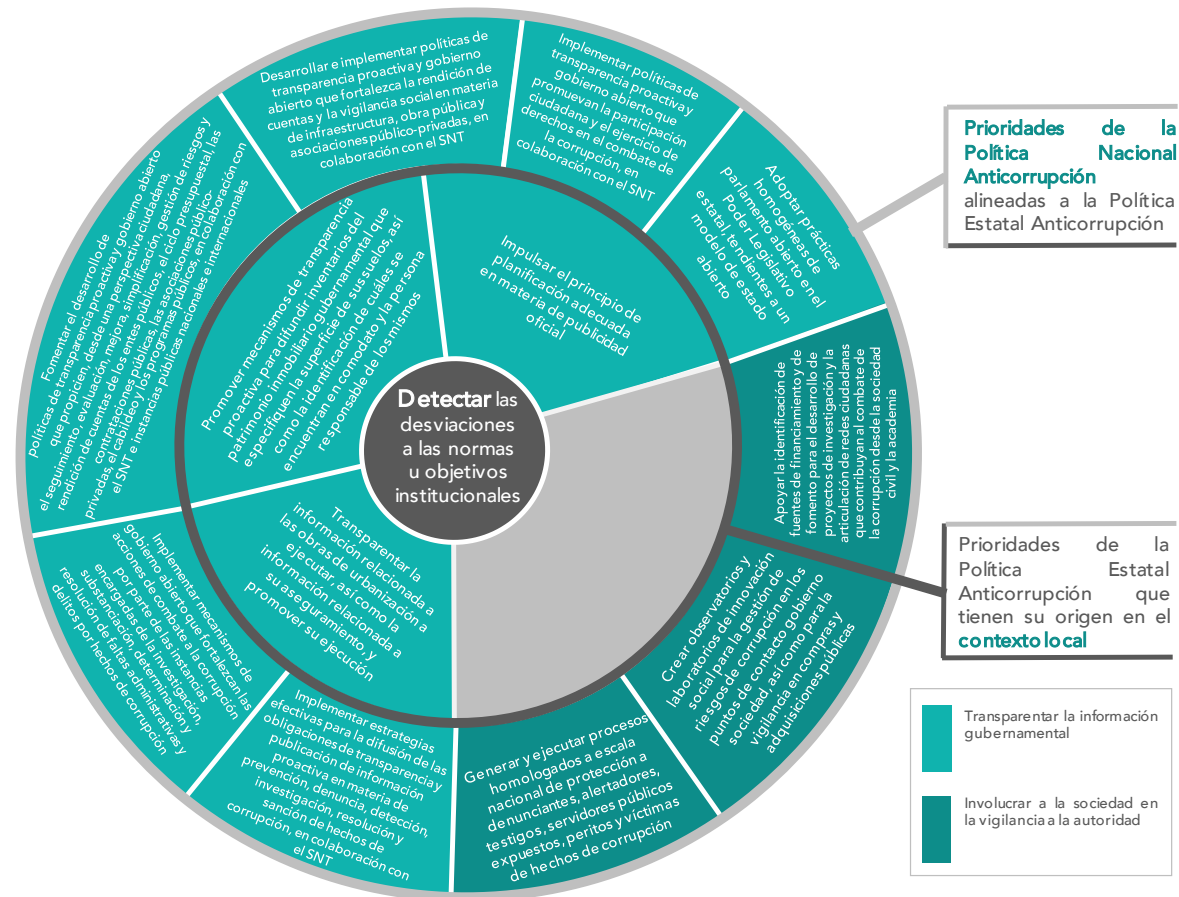
Fuente: Elaboración propia

Como se ha establecido previamente, el objetivo central que se persigue esta PEA, consistente en "Coordinar a las instituciones públicas en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción; así como en el control y fiscalización de los recursos públicos". Dicho objetivo no sólo implica la colaboración entre las instituciones representadas en el CC, sino que involucra la participación de todas las autoridades locales en la consecución de los cinco Ejes

que establece el presente instrumento y que se describen en las figuras 16 a la 20 en este texto.

Figura 17

Prioridades de la Política Estatal Anticorrupción (de origen local como nacional) orientadas a la detección de faltas administrativas y hechos de corrupción

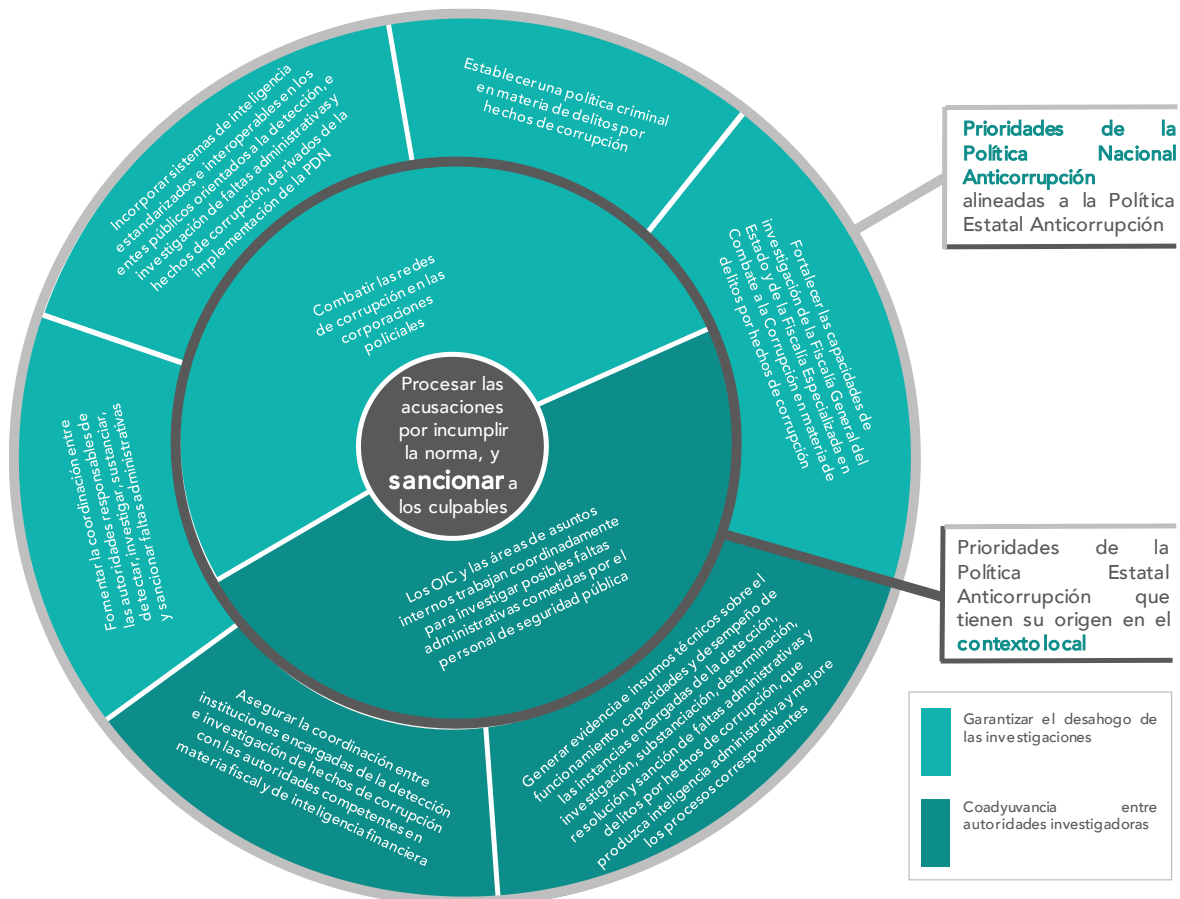


Fuente: Elaboración propia

Como puede apreciarse en las figuras 16 a la 20, los objetivos de la PEA, con independencia de su origen, contribuyen en mayor medida a la realización del objetivo central de este instrumento cuando el CC, conjuntamente con la totalidad de las autoridades locales, multiplica las capacidades del SEA, pero no a través de un despliegue expansivo de recursos, sino por medio de una mejor organización.

Figura 18

Prioridades de la Política Estatal Anticorrupción (de origen local como nacional) orientadas al procesamiento de las acusaciones y la sanción de los responsables por la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción

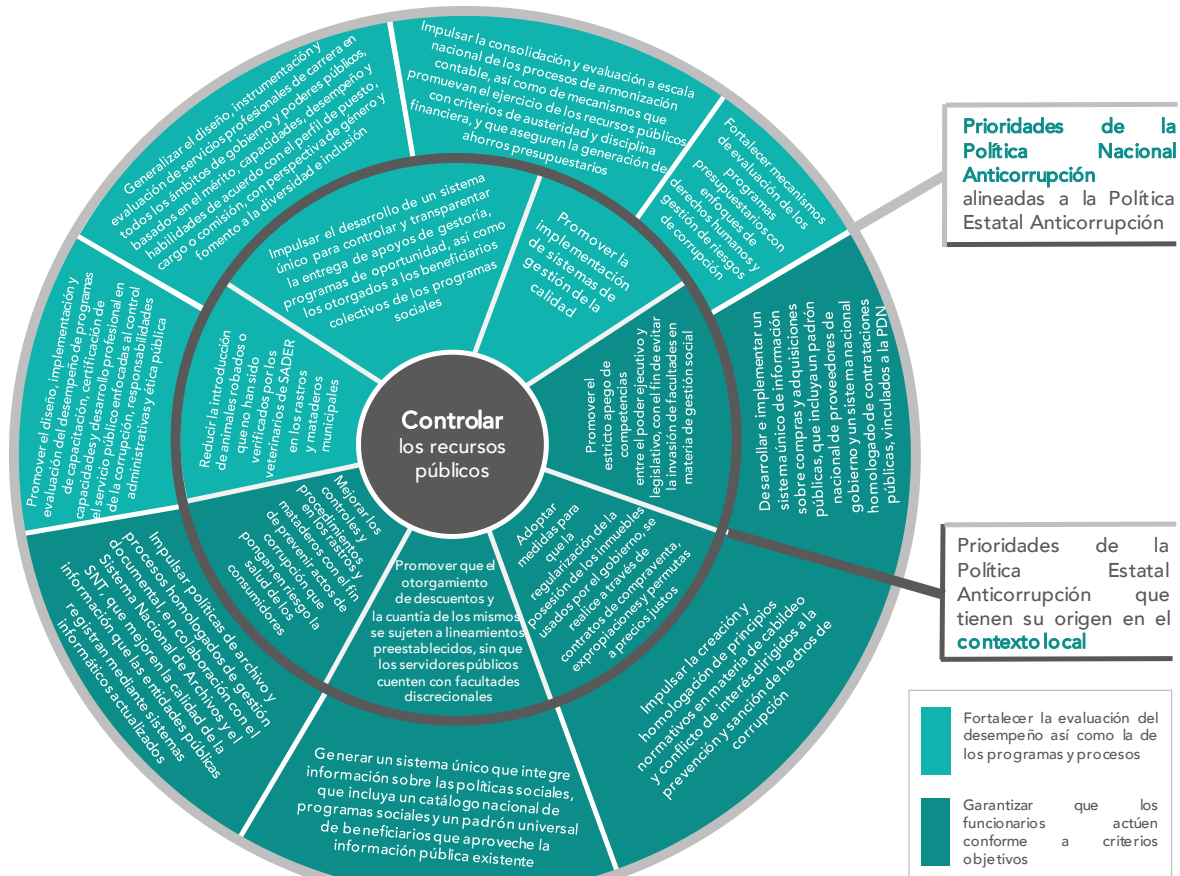


Fuente: Elaboración propia

De manera complementaria a la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, las autoridades públicas deben coordinarse para controlar y fiscalizar los recursos públicos de manera efectiva.

Figura 19

Prioridades de la Política Estatal Anticorrupción (de origen local como nacional) orientadas al control de los recursos públicos

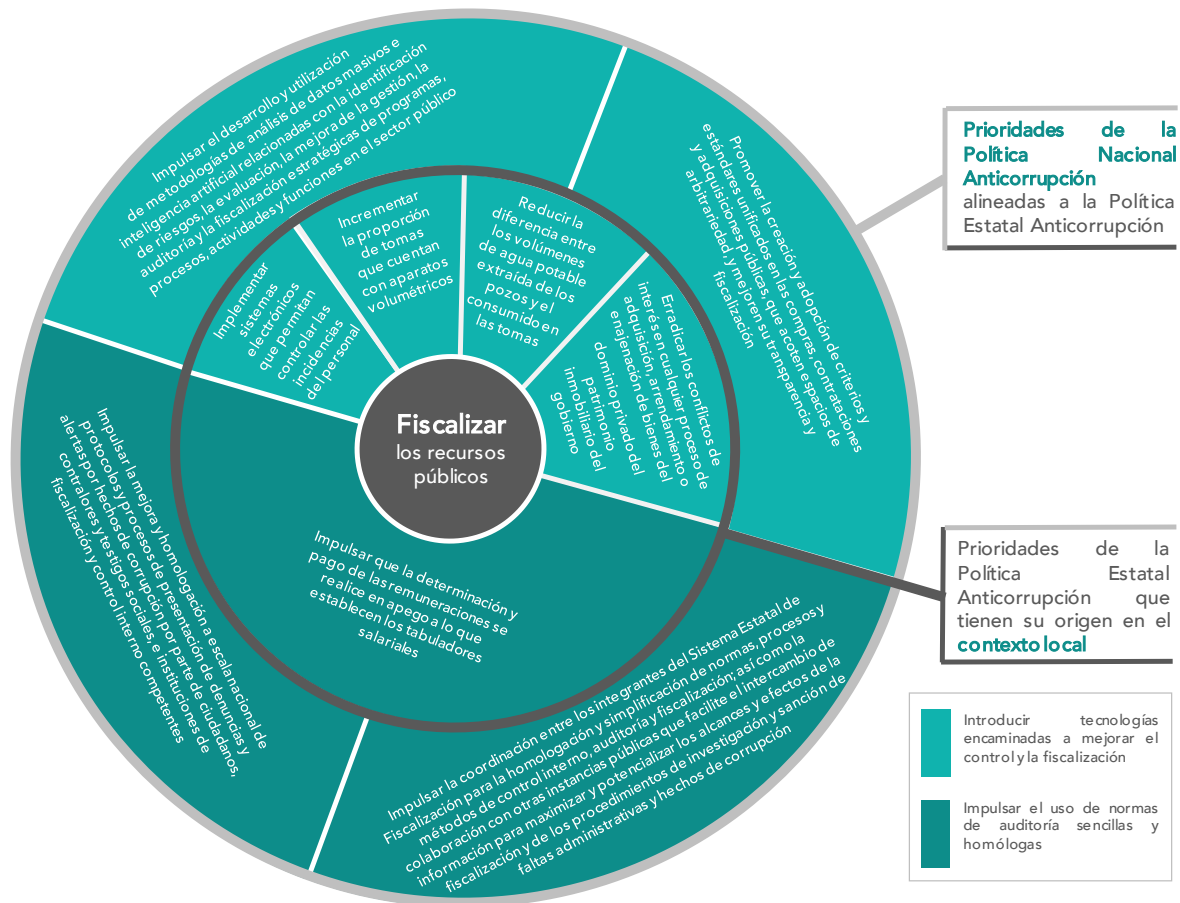


Fuente: Elaboración propia

Trasciende que las definiciones del apartado 7.2 *Teoría del cambio*, sean dúctiles a fin de involucrar en el logro de los cinco Ejes de esta política, a algunas autoridades ejecutoras cuya misión, en lo sustantivo, no se relaciona con identificar o castigar la corrupción; no obstante, sí dispone de herramientas para evitarla o combatirla.

Figura 20

Prioridades de la Política Estatal Anticorrupción (de origen local como nacional) orientadas a la fiscalización de los recursos públicos



Fuente: Elaboración propia

Los esquemas analizados, tanto en los cuadros como en las figuras, permiten visualizar conjuntamente aquellos objetivos que persigue la PEA y los medios de que se valdrá el gobierno para lograrlo.

Sin embargo, como bien lo señala SESNA (2020) ninguna política, en lo particular una que involucra a tal cantidad de entes públicos, estaría completa si, posterior a la acción conjunta, no se siguiera una valoración que permitiera dar seguimiento a la aportación marginal de cada institución pública para la atención

del problema social; y desde luego, que permita a las autoridades del CC actuar como un sistema, con procesos de retroalimentación de los entornos internos y externos (a corto, mediano y largo plazo) que, a través de instrumentos definidos, advierta al comité responsable de coordinar estas acciones, de las posibles falencias que ponen en entredicho la viabilidad de sus objetivos.

Capítulo 10

Metodología de evaluación y seguimiento

Previamente se analizó el concepto de política constituyente, que era aquella dirigida a reorganizar a los entes públicos para el adecuado cumplimiento de sus funciones (Lowi, citado en Velásquez 2009). A través del presente instrumento, se determinaron objetivos que contextualizan la política en la materia y la sitúan en el ámbito local, pero además se desarrolló un esquema para operar el seguimiento y evaluación de dichos objetivos, de manera que las instituciones integrantes del CC coadyuven con las autoridades locales y con la sociedad organizada para promover la PEA (Ley del Sistema, artículos 8° y 9°, fracción III, 2018) y evaluarla periódicamente.

Sobre la base de este proceso de coordinación, se deberán desarrollar los **programas de implementación** que acuerde el CC, para los entes públicos **estatales** como **municipales**, que favorezcan el desarrollo de los procesos subsecuentes necesarios para la consecución de las prioridades, medios y ejes establecidos en esta PEA, **tomando como referencia las estrategias y líneas de acción definidas en los programas de implementación de los poderes e instituciones federales**. Estos programas deberán definir de manera consensuada: líderes de ejecución, parámetros de tiempo, líneas de acción, y evidencia de la realización, en cada ámbito de competencia, del beneficio social esperado.

Para ello, bajo la coordinación de las instituciones del CC, y atendiendo al principio de **gobierno abierto y participación social**, que propugna la apertura institucional y el gobierno abierto, se articulará un proceso de diálogo entre los entes públicos, las OSC, los empresarios, y los académicos, a través de la

integración de grupos mixtos de trabajo, dedicados a consensar las **líneas de acción** a incluir en los **programas de implementación**.

Los **grupos mixtos de trabajo**, propondrán asimismo los mecanismos de participación que juzguen más adecuados para que la sociedad pueda incidir directamente en el proceso de ejecución de las prioridades dispuestas.

Por otra parte, a efectos de realizar una valoración sistemática de distintos atributos de la política constituyente tales como su eficiencia, eficacia, calidad, o economía, y encontrarnos en condiciones de reorientar a los entes públicos con base en las evaluaciones y a través de los coadyuvantes de implementación a nivel local, Ley del Sistema establece la dinámica de evaluación y seguimiento de la PEA, cuya metodología definimos en el presente capítulo.

A este efecto, la Ley del Sistema establece que es la Comisión Ejecutiva, la instancia facultada para proponer al CC la metodología para medir y dar seguimiento a la PEA (artículo 31, fracción II, 2018).

La norma en cita, dispone que la SESEA dará seguimiento a la implementación de la PEA (artículo 6º, párrafo cuatro, 2018) y que el Comité Coordinador estará facultado para conocer las evaluaciones que la propia SESEA realice para, con base en ellas, acordar las medidas a tomar (artículo 9º, fracción VIII, 2018).

Ahora bien, la posibilidad de llevar a cabo la evaluación que mandata la Ley de referencia, implica contar con indicadores:

- 📌 Diseñados específicamente para establecer el progreso de los objetivos de la PEA. Para establecer si existe un avance o un retroceso en relación al cumplimiento de determinada prioridad, se prefieren indicadores diseñados para tal efecto, por sobre indicadores indirectos.

- ❏ Que permitan acumular datos de instancias estatales como municipales. Garantizar que los indicadores creados *ex profeso* para la evaluación, se compongan de variables que permitan agregar información de autoridades estatales como municipales, en tanto sean comparables. Se prefiere evaluar a partir de esta información, por sobre indicadores externos que no cuentan con el nivel de desagregación en el orden municipal.
- ❏ Mesurables de manera anual, preferentemente en períodos compatibles con el informe anual de este CC, o con fecha de corte dentro del período que se informa, con el fin de integrar un Informe Anual de Ejecución. Atendiendo a la duración del mandato de las administraciones públicas municipales, se prefiere la información aportada por los entes públicos, gestionada por la SESEA de manera anual, por sobre los indicadores de periodicidad bienal o más amplia, o bien referidos a ejercicios fiscales anteriores.
- ❏ Susceptibles de desagregarse a nivel institución. El resultado de los indicadores debe mostrar el progreso logrado respecto de cada prioridad de la PEA, pero al mismo tiempo la evaluación debe ser orientadora de las medidas a tomar por parte del CC, así como de las acciones de los coadyuvantes de implementación. Se prefieren los indicadores que permitan desagregar los avances de cada autoridad ejecutora en el tiempo, a fin de definir si el indicador está progresando en el sentido (ascendente o descendente) que establece la metodología definida en el presente instrumento, o si por el contrario, las acciones de algún ente público están impactando negativamente a algún indicador estatal y, por lo tanto, al logro de los objetivos de esta PEA.

Por otra parte, en el cuadro a continuación, se entrelazan los objetivos de la PNA alineados a la Política Estatal, así como los objetivos locales identificados en el capítulo 9 de este instrumento, determinando por lo que toca al seguimiento a los mismos, los plazos en los cuales se prevé llegar a los objetivos establecidos en el presente instrumento:

Cuadro 8

Temporalidad de los objetivos de la Política Estatal Anticorrupción

EJE 1.- Prevenir los actos de corrupción		
Reducir el costo de la legalidad		
Objetivos Nacionales		
Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo
1	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, PS, servicios educativos y de salud, entre otros	Corto
2	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	Mediano
Reducir el costo de la legalidad		
Objetivos Estatales		
Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo

3 Promover la instalación de la Procuraduría Estatal de Impacto Ambiental, Urbano y Social Mediano

4 Establecer sistemas transaccionales para el trámite de licencias, permisos y pago de servicios Largo

Robustecer la cultura de la legalidad Objetivos Nacionales

Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo
5	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	Corto
6	Fomentar la conformación de una coalición de empresas íntegras que impulse la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro del sector productivo	Corto
7	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	Corto
8	Fortalecer el papel del 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	Corto
9	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	Corto

- | | | |
|----|--|---------|
| 10 | 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 | Mediano |
| 11 | Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad | Mediano |
| 12 | Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate | Largo |
| 13 | Colaborar con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos | Largo |

Robustecer la cultura de la legalidad Objetivos Estatales		
Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo

- | | | |
|----|--|-------|
| 14 | Promover que, junto con la autorización de promoción y venta, la SEGUOT entregue un número de folio que el fraccionador o promotor pueda exhibir en sus anuncios | Corto |
|----|--|-------|

EJE 2.- Detectar las desviaciones a las normas u objetivos institucionales		
Involucrar a la sociedad en la vigilancia a la autoridad Objetivos Nacionales		
Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo

- | | | |
|----|--|-------|
| 15 | <p>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</p> | Corto |
| 16 | <p>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</p> | Corto |
| 17 | <p>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> | Largo |

Transparentar la información gubernamental Objetivos Nacionales

Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo
18	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	Corto
19	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	Mediano
20	Implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción	Mediano
21	Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde	Mediano

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

22

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

Mediano

23

Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en el Poder Legislativo estatal, tendientes a un modelo de estado abierto

Mediano

Transparentar la información gubernamental Objetivos Estatales

Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo
24	Transparentar la información relacionada a las obras de urbanización a ejecutar, así como la información relacionada a su aseguramiento, y promover su ejecución	Corto
25	Impulsar el principio de planificación adecuada en materia de publicidad oficial	Corto
26	Promover mecanismos de transparencia proactiva para difundir inventarios del patrimonio inmobiliario gubernamental que especifiquen la superficie de sus suelos, así como la identificación de cuáles se encuentran en comodato y la persona responsable de los mismos	Mediano

EJE 3.- Procesar las acusaciones por incumplir la norma, y sancionar a los culpables

Coadyuvancia entre autoridades investigadoras Objetivos Nacionales		
Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo
27	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	Corto
28	Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes	Corto

Coadyuvancia entre autoridades investigadoras Objetivos Estatales		
Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo
29	Promover la colaboración entre los OIC municipales y las áreas de asuntos internos para clarificar la competencia en el rubro de faltas administrativas cometidas por elementos de seguridad pública	Corto

Garantizar el desahogo de las investigaciones Objetivos Nacionales		
Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo

- | | | |
|----|---|---------|
| 30 | Fomentar la coordinación entre las autoridades responsables de detectar, investigar, sustanciar, y sancionar faltas administrativas | Corto |
| 31 | Establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción | Corto |
| 32 | Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la detección, e investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción, derivados de la implementación de la PDN | Mediano |
| 33 | Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General del Estado y de la FECC en materia de delitos por hechos de corrupción | Mediano |

Garantizar el desahogo de las investigaciones Objetivos Estatales

Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo
--------------------------	-----------	-------

- | | | |
|----|--|-------|
| 34 | Combatir las redes de corrupción en las corporaciones policiales | Largo |
|----|--|-------|

EJE 4.- Controlar los recursos públicos

Garantizar que los funcionarios actúen conforme a criterios objetivos Objetivos Nacionales

Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo
--------------------------	-----------	-------

- | | | |
|----|--|---------|
| 35 | 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 | Mediano |
| 36 | Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, en | Largo |

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

37

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

Largo

38

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 PDN

Largo

Garantizar que los funcionarios actúen conforme a criterios objetivos Objetivos Estatales

Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo
39	Promover que el otorgamiento de descuentos y la cuantía de los mismos, se sujeten a lineamientos preestablecidos, sin que los servidores públicos cuenten con facultades discrecionales	Mediano
40	Adoptar medidas para que la regularización de la posesión de los inmuebles usados por el gobierno, se realice a través de contratos de compraventa, expropiaciones y permutas a precios justos	Mediano
41	Mejorar los controles y procedimientos en los rastros y mataderos con el fin de prevenir actos de corrupción que pongan en riesgo la salud de los consumidores	Largo
42	Promover el estricto apego de competencias entre el poder ejecutivo y legislativo, con el fin de evitar la invasión de facultades en materia de gestión social	Largo

Fortalecer la evaluación del desempeño así como la de los programas, los procesos y el personal

Objetivos Nacionales		
Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo
43	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	Corto
44	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	Mediano
45	Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción	Mediano
46	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	Largo

Fortalecer la evaluación del desempeño así como la de los programas, los procesos y el personal Objetivos Estatales		
Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo

- | | | |
|----|---|---------|
| 47 | Reducir la introducción de animales robados o que no han sido verificados por los veterinarios de SADER en los rastros y mataderos municipales | Corto |
| 48 | Promover la implementación de sistemas de gestión de la calidad | Mediano |
| 49 | Impulsar el desarrollo de un sistema único para controlar y transparentar la entrega de apoyos de gestoría, programas de oportunidad, así como los otorgados a los beneficiarios colectivos de los PS | Largo |

EJE 5.- Fiscalizar los recursos públicos		
Impulsar el uso de normas de auditoría sencillas y homólogas Objetivos Nacionales		
Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo

- | | | |
|----|--|-------|
| 50 | Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal 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 | Corto |
| 51 | 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 | Largo |

Impulsar el uso de normas de auditoría sencillas y homólogas Objetivo Estatal		
--	--	--

Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo
--------------------------	-----------	-------

52 | Impulsar que la determinación y pago de las remuneraciones se realice en apego a lo que establecen los tabuladores salariales **Mediano**

Introducir tecnologías encaminadas a mejorar el control y la fiscalización Objetivos Nacionales		
Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo

53 | 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 **Mediano**

54 | 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 **Largo**

Introducir tecnologías encaminadas a mejorar el control y la fiscalización Objetivos Estatales		
Núm. Prioridad PEA	Prioridad	Plazo

55	Erradicar los conflictos de interés en cualquier proceso de adquisición, arrendamiento o enajenación de bienes del dominio privado del patrimonio inmobiliario del gobierno	Corto
56	Implementar sistemas electrónicos que permitan controlar las incidencias del personal	Mediano
57	Reducir la diferencia entre los volúmenes de agua potable extraída de los pozos y el consumido en las tomas	Largo
58	Incrementar la proporción de tomas que cuentan con aparatos medidores volumétricos	Largo

Nota: el corto plazo es considerado como un período de tres años o menor; las prioridades de mediano plazo, por su parte, podrían ser concretadas en un período de entre tres y seis años; las prioridades de largo plazo son aquellas para las que se considera que el período de implementación excederá los seis años.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 9

Metodología de evaluación y seguimiento de la Política Estatal Anticorrupción

EJE 1.- Prevenir los actos de corrupción															
Núm. Indicador	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Variable [a]	Variable [b]	Variable [c]	Variable [d]	Variable [e]	Variable [f]	Período t	Línea Base	Año línea base	Sentido del indicador	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Dimensión a medir
1	Porcentaje de trámites, pagos o solicitudes de servicios que realizaron en instalaciones de gobierno durante el periodo t en la entidad	$(a/b) \times 100$	Número de trámites, pagos y solicitudes de servicio que se realizaron en instalaciones de gobierno: oficinas, tesorería, hospital, etcétera, durante el periodo t en la entidad	Número de trámites, pagos y solicitudes de servicio que se realizaron durante el periodo t según el tipo de lugar al que se acudió o medio por el que se realizó					Diciembre	58.3%*	2017	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficiencia
2	Porcentaje de trámites, pagos o solicitudes de servicios en los que el usuario enfrentó barreras al trámite durante el periodo t en la entidad	$(a/b) \times 100$	Número de pagos, trámites o solicitud de servicios en los que el usuario enfrentó barreras al trámite: largas filas, requisitos excesivos, lo pasaban de una ventanilla	Número de trámites, pagos y solicitudes de servicio en los que el usuario enfrentó algún problema para realizarlo durante el periodo t					Diciembre	89.5%*	2017	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficiencia



		a otra, tuvo que ir a un lugar muy lejano, costos excesivos, horarios restringidos durante el periodo t en la entidad														
3	Porcentaje de trámites, pagos o solicitudes de servicios en los que el usuario enfrentó asimetrías de información durante el periodo t en la entidad	(a/b) x 100	Número de pagos, trámites o solicitud de servicios en los que el usuario enfrentó las asimetrías de información: no se exhibían los requisitos y obtuvo información incorrecta durante el periodo t en la entidad	Número de trámites, pagos y solicitudes de servicio en los que el usuario enfrentó algún problema para realizarlo					Diciembre	16.4%*	2017	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficiencia	
4	Porcentaje de trámites, pagos o solicitudes de servicios que el sector empresarial realizó en instalaciones de gobierno durante el periodo t en la entidad	(a/b) x 100	Número de trámites, pagos o solicitud de servicio que se realizaron en instalaciones de gobierno durante el periodo t en la entidad	Número de trámites, pagos y solicitudes de servicio que se realizaron durante el periodo t según el tipo de lugar al que se acudió o medio por el que se realizó					Diciembre	40.3% **	2016	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficiencia	

5	Porcentaje de trámites, pagos o solicitudes de servicios en los que el sector empresarial enfrentó barreras al trámite durante el periodo t en la entidad	$(a/b) \times 100$	Número de trámites, pagos o solicitud de servicios en los que el usuario enfrentó barreras al trámite: requisitos excesivos, costos excesivos, horarios restringidos y atención en ventanilla durante el periodo t en la entidad	Número de trámites, pagos y solicitudes de servicio en los que el usuario enfrentó algún problema para realizarlo durante el periodo t					Diciembre	87.1%	2016	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficiencia
6	Porcentaje de trámites, pagos o solicitudes de servicio de la empresa en los que enfrentaron problemas de asimetría de información durante el periodo t	$(a/b) \times 100$	Número de trámites, pagos o solicitud de servicios en los que el usuario enfrentó las asimetrías de información: requisitos excesivos, costos excesivos, horarios restringidos, atención en ventanilla durante el periodo t en la entidad	Número de trámites, pagos y solicitudes de servicio en los que el usuario enfrentó algún problema para realizarlo durante el periodo t					Diciembre	21.4%	2016	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficiencia
7	Porcentaje de OSC que participan en	$(a / b) \times 100$	Número de OSC enfocadas a	Número de OSC enfocadas a					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Calidad

el monitoreo de la gestión pública para contribuir a la transparencia y al combate a la corrupción		actividades cívicas en términos de la Ley de Fomento (con registro vigente durante el período t) que participaron en el monitoreo de la gestión pública para contribuir a la transparencia y al combate a la corrupción	actividades cívicas en términos de la Ley de Fomento, con registro vigente durante el período t												
8	Promedio de sujetos obligados que participaron en las consultas públicas para establecer la Agenda Regulatoria	(a + b) / 2	Número de sujetos obligados de la Ley de Mejora Regulatoria, que participaron en la consulta pública relacionada con la agenda regulatoria propuesta el mes de noviembre	Número de sujetos obligados de la Ley de Mejora Regulatoria, que participaron en la consulta pública relacionada con la agenda regulatoria propuesta el mes de mayo					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Promedio	Anual	Eficacia
9	Promedio de ciudadanos que participaron en las consultas públicas para establecer la	(a + b) / 2	Número de ciudadanos que participaron en la consulta pública relacionada con la agenda	Número de ciudadanos que participaron en la consulta pública relacionada					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Promedio	Anual	Eficacia

Agenda Regulatoria		regulatoria propuesta el mes de noviembre	con la agenda regulatoria propuesta el mes de mayo											
10	Número de análisis de impacto regulatorio ex post dictaminados	(a)	Número de análisis de impacto regulatorio ex post dictaminados durante el período t, por las autoridades de mejora regulatoria					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Evaluaciones	Anual	Eficacia
11	Porcentaje de proyectos de decreto legislativo que incluyen una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto	(a / b) x 100	Número de proyectos de decreto legislativo sometidos a votación del Pleno en el período t, que incluyen una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto	Número de proyectos de decreto legislativo sometidos a votación del Pleno en el período t				Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Evaluaciones	Anual	Eficacia
12	Existencia de la Procuraduría Estatal de Impacto Ambiental, Urbano y Social	(a)	Existencia de la Procuraduría Estatal de Impacto Ambiental, Urbano y Social					Diciembre	Primera medición	2021	Ascendente	Binario	Única	Eficacia
13	Proporción de las transacciones realizadas	(a / b)	Número de transacciones realizadas a través de	Número de transacciones realizadas a través de	Número total de municipios en			Oct-Sep	Primera medición	2021	Ascendente	Proporción	Anual	Calidad

	que se llevan a cabo a través de sistemas electrónicos, en el período t		sistemas electrónicos, en el período t	medios diversos a los sistemas electrónicos		Aguascalientes											
14	Porcentaje de Entes Públicos que cuentan con OIC que han publicado su Código de Ética	(a / b) x 100	Número de OIC que al término del período t, habían publicado su Código de Ética	Número de entes públicos que cuentan con OIC al término del período t					Oct-Sep	75	2019	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia		
15	Difusión de los Códigos de Ética	a x b	Número de entes públicos con OIC que durante el período t, publicaron sus Códigos de Ética y Conducta en su portal oficial en internet	Número de servidores públicos capacitados en el contenido de los Códigos de Ética y de Conducta durante el período t					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Índice	Anual	Eficacia		
16	Porcentaje de Entes Públicos que cuentan con OIC que han publicado su Código de Conducta	(a / b) x 100	Número de entes públicos que al término del período t, habían publicado su Código de Conducta	Número de entes públicos que cuentan con OIC al término del período t					Oct-Sep	14.583333	2019	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia		
17	Número de personas morales que cuentan con una política de integridad	(a)	Número de personas morales que cuentan con una política de integridad en términos de la LGRA, al						Oct-Sep	Primera medición	2021	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia		

en términos de la LGRA		término del período t													
18	Porcentaje de mujeres que integran los Comités de Contraloría Social	$(a / b) \times 100$	Número de mujeres que integran los Comités de Contraloría Social en el período t	Número total de personas que integran los Comités de Contraloría Social en el período t					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
19	Personas que integran los Comités de Contraloría Social	a	Personas que integran los Comités de Contraloría Social registrados en el SICS durante el período t						Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Número	Anual	Eficacia
20	Evidencia de mecanismos de participación ciudadana en la formulación, ejecución y/o evaluación de PS	a	Atributos de participación ciudadana en los PS durante el período t						Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Atributos	Anual	Calidad
21	Porcentaje de Contralorías Sociales efectivamente constituidas	$(a / b) \times 100$	Número de PS con contraloría social en el período de referencia (t)	Número de PS que deben contar con contraloría social al término del período (t)					Oct-Sep	N.D.	2019	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
22	Cambio en la probabilidad de afirmar que la corrupción ha aumentado cuando se	(a)	Cambio en la probabilidad de afirmar que la corrupción ha aumentado cuando se opina que el						Diciembre	-4%	2019	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficacia



	opina que el CPC tiene mucha responsabilidad en el combate a la corrupción		CPC tiene mucha responsabilidad en el combate a la corrupción, conforme a la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Integridad												
23	Participantes y beneficiarios directos en las acciones conjuntas del CPC con la sociedad civil organizada	a	Número de participantes y beneficiarios directos en las acciones conjuntas del CPC con la sociedad organizada en materia de combate a la corrupción realizadas en el período t						Oct-Sep	695	2019	Ascendente	Número	Anual	Eficacia
24	Realización de reuniones plenarias de la Red de Participación Ciudadana	a + b	Número de foros realizados durante el período t	Número de reuniones programadas durante el período t					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
25	Porcentaje de entes públicos con mecanismos de participación o consulta ciudadana en materia de contraloría o vigilancia	(a / b) x 100	Número de entes públicos del Estado que cuentan con espacios o mecanismos para la participación y/o consulta ciudadana en	Número total de entes públicos del Estado al término del período t					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia



			materia de contraloría, o vigilancia de servidores públicos vigentes durante el período t												
26	Porcentaje de administraciones públicas municipales (cabildo) con espacios para la participación y/o consulta ciudadana en el diseño de iniciativas de disposiciones normativas	(a / b) x 100	Número de administraciones municipales (cabildo) que cuentan con espacios y/o consulta ciudadana en el diseño de iniciativas de disposiciones normativas, durante el período t	Número total de administraciones municipales					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
27	Propuestas o iniciativas por parte de la ciudadanía entregadas al Congreso Local en el tema de combate a la corrupción, rendición de cuentas y/o transparencia	a	Número de propuestas o iniciativas por parte de la ciudadanía entregadas al Congreso Local en el tema de combate a la corrupción, rendición de cuentas y/o transparencia durante el período t						Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Número	Anual	Eficacia
28	Porcentaje de dependencias gubernamentales	(a / b) x 100	Número de dependencias que cuentan con solicitudes de	Número total de dependencias					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia

tales estatales que cuentan con solicitudes de transparencia a través de un sitio WEB		transparencia a través de un sitio WEB durante el período t	gubernamentales.											
29 Índice de campañas sobre la corrupción	a x (b / c)	Número de Entes Públicos del Estado que realizaron campañas de comunicación sobre la corrupción durante el período t	Número de Entes Públicos Estatales que cuentan con Programas Anuales de Comunicación Social, durante el período t	Número de Entes Públicos del Estado				Ene-Dic	0.1	2019	Ascendente	Punto	Anual	Calidad
30 Tasa de variación del número de planes y programas de estudio en las materias de formación cívica y ética que consideran temas de combate a la corrupción o cultura de la legalidad	$((a-b) / b) * 100$	Número de planes y programas de estudio en las materias de formación cívica y ética que consideran temas de combate a la corrupción o cultura de la legalidad, durante el período t	Número de planes y programas de estudio en las materias de formación cívica y ética que consideran temas de combate a la corrupción o cultura de la legalidad, durante el período t-1					Oct-Sep	Primera medición	2021	Ascendente	Tasa de variación	Anual	Calidad
31 Porcentaje de solicitudes de autorización de publicidad, promoción y	$(a / b) x 100$	Número de solicitudes de autorización de publicidad, promoción y venta o renta de lotes,	Número de solicitudes de autorización de publicidad, promoción y venta o renta					Oct-Sep	Primera medición	2021	Ascendente	Número	Porcentaje	Calidad

venta o renta de lotes, predios, departamentos, viviendas, casas, locales, oficinas, bodegas, naves industriales o áreas aprobadas por la SEGUOT, que incluyen un folio o distintivo que identifique dicha autorización	predios, departamentos, viviendas, casas, locales, oficinas, bodegas, naves industriales o áreas que fueron aprobadas por la SEGUOT el periodo t, e incluyen un número de folio o distintivo que identifique dicha autorización	de lotes, predios, departamentos, viviendas, casas, locales, oficinas, bodegas, naves industriales o áreas que fueron aprobadas por la SEGUOT el periodo t													
---	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

EJE 2.- Detectar las desviaciones a la norma u objetivos institucionales

Núm. Indicador	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Variable [a]	Variable [b]	Variable [c]	Variable [d]	Variable [e]	Variable [f]	Periodo t	Línea Base	Año línea base	Sentido del indicador	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Dimensión a medir
32	Convocatorias para instalar Observatorios y Laboratorios de innovación social	(a)	Número de convocatorias para instalar observatorios y laboratorios de innovación social en el periodo t						Oct-Sep	2.0	2019	Ascendente	Número entero	Anual	Eficacia
33	Información sobre fuentes de financiamiento o públicas y	(a)	Número de bancos de información sobre fuentes de						Oct-Sep	0	2019	Ascendente	Binaria	Anual	Eficacia

	privadas de organismos internacionales y otras instancias de apoyo, relacionadas con el desarrollo de proyectos sociales para el control de la corrupción		financiamient o públicas y privadas de organismos internacionale s y otras instancias de apoyo, relacionadas con el desarrollo proyectos sociales para el control de la corrupción.												
34	Tasa de variación del número de proyectos de investigación generados desde la sociedad civil y la academia.	((a-b) / b) *100)	Número de proyectos de investigación generados desde la sociedad civil y la academia, en el período t	Número de proyectos de investigación generados desde la sociedad civil y la academia, en el período t-1					Oct-Sep	Primera medición	2021	Ascendente	Tasa de variación	Anual	Eficacia
35	Porcentaje del total de encuestados que no está dispuesto a denunciar al funcionario, por miedo a la venganza	(a / b) x 100 ¹²⁶	Número de personas que no denunciarían a un vecino policía haga fiestas ruidosas molestando al vecindario, en razón de que temen su venganza	Número total de personas que no denunciarían a un vecino policía que hiciera fiestas ruidosas molestando al vecindario					Diciembre	38	2019	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
36	Existencia de los tipos penales de enriquecimie	(a + b)	Existencia del tipo penal de enriquecimien to ilícito en el	Existencia del tipo penal de ejercicio					Oct-Sep	1	2019	Ascendente	Binario	Anual	Eficacia

¹²⁶ Calculado por inferencia estadística, de acuerdo con datos de la Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad.



	nto ilícito y el ejercicio abusivo de funciones en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes		Código Penal para el Estado de Aguascalientes	abusivo de funciones en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes												
37	Proporción entre los acuerdos reparatorios, suspensiones condicionales y procedimientos abreviados respecto del número de carpetas de investigación iniciadas	(a+b+c) / d	Número de acuerdos reparatorios aprobados en el período t	Número de suspensiones condicionales aprobadas en el período t	Número de procedimientos abreviados en el período t por la FECC	Número de carpetas de investigación iniciadas por la FECC por denuncias presentadas en el período t			Oct-Sep	0.055556	2019	Ascendente	Proporción	Anual	Eficacia	
38	Porcentaje de recursos de revisión en que el ITEA resolvió confirmar la respuesta del sujeto obligado	(a / b) x 100	Número de recursos de revisión resueltos en el período t, en los que el ITEA confirmó la respuesta del sujeto obligado	Número de recursos de revisión resueltos por el ITEA en el período (t)				Oct-Sep	48.4	2019	Ascendente	Porcentaje	Anual	Calidad		
39	Proporción entre los recursos de revisión atendidos y las solicitudes de	(a / b)	Número de recursos de revisión atendidos por el ITEA en el período t	Número de solicitudes presentadas por los sujetos obligados en el período t				Ene-Dic	0.0252646	2019	Descendente	Proporción	Anual	Calidad		



	información presentadas														
40	Porcentaje de recursos de inconformidad cuyo fallo confirma la resolución de los recursos de revisión del ITEA	(a / b) x 100	Número de recursos de inconformidad resueltos en el período de referencia t, que confirman el fallo del recurso de revisión que emite el ITEA	Número de recursos de inconformidad resueltos en el período de referencia (t)					Oct-Sep	100	2019	Ascendente	Porcentaje	Anual	Calidad
41	Porcentaje de cumplimiento de los OCA respecto de las obligaciones de transparencia	(a)	Calificación promedio obtenida en la Verificación Censal del organismo garante, relativa al cumplimiento (en porcentaje) de las obligaciones de transparencia en los portales de internet, según tipo de sujeto obligado							97.8	2019	Ascendente	Porcentaje	Anual	Calidad
42	Porcentaje de cumplimiento del Poder Judicial respecto de las obligaciones de	(a)	Calificación promedio obtenida en la Verificación Censal del organismo garante, relativa al cumplimiento (en							95.95	2019	Ascendente	Porcentaje	Anual	Calidad

311



45	Porcentaje de cumplimiento del Poder Legislativo respecto de las obligaciones de transparencia	(a)	de transparencia en los portales de internet, según tipo de sujeto obligado															
			Calificación promedio obtenida en la Verificación Censal del organismo garante, relativa al cumplimiento (en porcentaje) de las obligaciones de transparencia en los portales de internet, según tipo de sujeto obligado							82.04	2019	Ascendente	Porcentaje	Anual	Calidad			
46	Porcentaje de cumplimiento de los Municipios y Entes Paramunicipales respecto de las obligaciones de transparencia	(a)	Calificación promedio obtenida en la Verificación Censal del organismo garante, relativa al cumplimiento (en porcentaje) de las obligaciones de transparencia en los															
										80.7	2019	Ascendente	Porcentaje	Anual	Calidad			

		portales de internet, según tipo de sujeto obligado													
47	Multas impuestas por el órgano garante por el incumplimiento en la actualización de las obligaciones de transparencia	(a)	Número de medidas de apremio consistentes en multas, derivadas de procedimientos administrativos sancionadores por evaluación, en los cuales se sancionó por incumplimiento en la actualización de las obligaciones de transparencia en los plazos previstos por la Ley						Oct-Sep	27	2019	Descendente	Número	Anual	Calidad
48	Porcentaje de sujetos obligados que hacen públicos los informes de resultados de las auditorías	(a / b) x 100	Número de sujetos obligados que cumplen con el artículo 70, Fracc. XXIV, de la LGT	Número de sujetos obligados					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Calidad
49	Porcentaje de sentencias públicas	(a / b) x 100	Número de versiones públicas de sentencias puestas a	Número de sentencias emitidas en el período t					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia



		disposición de público en el portal oficial del Supremo Tribunal de Justicia, durante el período t													
50	Tasa de crecimiento anual de los mecanismos de participación ciudadana realizados por la FECC	$((a-b) / b) * 100$	Número de mecanismos de participación ciudadana realizados por la FECC, durante el período t	Número de mecanismos de participación ciudadana realizados por la FECC, durante el período t-1					Oct-Sep	Primera medición	2019	Ascendente	Mecanismos de participación ciudadana	Anual	Eficacia
51	Porcentaje de PS que cuentan con mecanismos de participación ciudadana en su planeación	$(a / b) \times 100$	Número de PS vigentes en la Administración Pública Estatal y Municipal durante el período t, que contaron con mecanismos de participación ciudadana durante su planeación	Número de PS de la Administración Pública Estatal y Municipal vigentes durante el período t					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Calidad
52	Porcentaje de PS que cuentan con mecanismos de participación ciudadana tanto para su ejecución como para	$(a / b) \times 100$	Número de PS vigentes en la Administración Pública Estatal y Municipal durante el período t, que cuentan	Número de PS de la Administración Pública Estatal y Municipal vigentes durante el período t					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Calidad



su evaluación		con mecanismos de participación ciudadana tanto para su ejecución como para su evaluación													
53	Disponibilidad del Sistema 2 de la PDE	(a)	Puesta en operación del Sistema de Información de los Servidores Públicos que intervengan en Procedimientos de Contrataciones Públicas						Oct-Sep	0	2019	Ascendente	Binario	Anual	Eficacia
54	Evaluación de la publicación de la información en el marco de políticas de transparencia proactiva	(a)	Número de reconocimientos solicitados en materia de transparencia proactiva durante el período t						Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
55	Porcentaje de los servidores públicos que presentaron declaración patrimonial y de intereses en la PDE	(a / b) x 100	Número de servidores públicos que laboraron en los Entes Públicos del Estado de Aguascalientes durante el período t, que presentaron declaración	Número de servidores públicos que laboraron en los Entes Públicos del Estado de Aguascalientes, durante el período t					Oct-Sep	Primera medición	2021	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia

56	Porcentaje de sujetos obligados del Estado que cuentan con el reconocimiento en materia de transparencia proactiva	$(a/b) \times 100$	patrimonial y de intereses en la PDE Número de sujetos obligados del Estado que solicitaron el reconocimiento en materia de transparencia proactiva al término del periodo t	Número de sujetos obligados del Estado al término del periodo t					Junio - Mayo	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
57	Porcentaje de observaciones / recomendaciones emitidas por el ITEA a los sujetos obligados en términos del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los portales de internet que derivaron en denuncias por incumplimiento	$(a/b) \times 100$	Número de observaciones / recomendaciones emitidas por el ITEA a los sujetos obligados en términos del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los portales de internet que derivaron en denuncia por incumplimiento de los sujetos obligados del periodo t	Número de observaciones / recomendaciones emitidas por el ITEA a los sujetos obligados en términos del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los portales de internet en el periodo t					Ene	Primera medición	2020	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
58	Tasa de variación en el número de procedimientos legales que	$\frac{\{(a + b) - (c + d)\}}{(c + d)} \times 100$	Número de mecanismos establecidos en la ley, relacionados con el	Número de mecanismos establecidos en la ley, relacionados con el	Número de mecanismos establecidos en la	Número de mecanismos establecidos en			Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Tasa de variación	Anual	Calidad



	permiten a la ciudadanía incidir en las decisiones legislativas y participar en la rendición de cuentas del Poder Legislativo		Parlamento Abierto, para garantizar la participación ciudadana, vigentes al término del período t	Parlamento Abierto, para garantizar la rendición de cuentas, vigentes al término del período t	ley, relacionados con el Parlamento Abierto, para garantizar la participación ciudadana, vigentes al término del período t-1	la ley, relacionados con el Parlamento Abierto, para garantizar la rendición de cuentas, vigentes al término del período t-1									
59	Existencia de fundamentos jurídicos para celebrar sesiones secretas plenarias, de comisiones o comités, en el Poder Legislativo	(a)	Existencia de fundamentos jurídicos para celebrar sesiones secretas plenarias, de comisiones o comités, en el Poder Legislativo					Oct-Sep	1	2019	Descendente	Binaria	Anual	Eficacia	
60	Monto de las garantías de obras de urbanización y/o equipamiento urbano pendiente de cobro	(a - b)	Monto de las garantías y créditos fiscales reclamados en el período t, en términos del artículo 618 del Código de ordenamiento	Monto de las garantías y créditos fiscales cobrados en el período t, en términos del artículo 618 del Código de ordenamiento				Oct-Sep	Primera medición	2021	Descendente	Proporción	Anual	Calidad	



61	Índice de planificación de publicidad oficial	$[1 + (lc - dl / d)] \times [1 + (b - a)]$	Número de entes públicos que cuentan con Programa Anual de Comunicación Social en el periodo de referencia	Número de entes públicos que cuentan con recursos para comunicación social en su correspondiente presupuesto de egresos	Monto gastado en comunicación social por los entes públicos en el periodo de referencia	Monto presupuestado para gastos de comunicación social de los entes públicos para el periodo de referencia			Ejercicio Fiscal	Primera medición	2020	Descendente	Número	Anual	Eficacia
62	Índice de control del patrimonio inmobiliario gubernamental	$(a+b+c+d) / e$	Número de entes públicos que publican anualmente un inventario general de bienes inmuebles que describa sus dimensiones y superficie construida	Número de entes públicos que publican anualmente un inventario general de bienes inmuebles que describa el uso del inmueble, actualizado al periodo t	Número de entes públicos que publican anualmente un inventario general de bienes inmuebles que describa la clasificación del inmueble (dominio público o privado)	Número de entes públicos que publican anualmente un inventario general de bienes inmuebles que describa cuáles se encuentran en comodato, la condición del mismo, por qué término, así como la persona	Número total de entes públicos propietarios de inmuebles		Primer semestre	Primera medición	2020	Ascendente	Número	Anual	Calidad

				física o moral (incluidas las asociaciones religiosas e instancias gubernamentales) responsable de los mismos											
--	--	--	--	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

EJE 3.- Procesar las acusaciones por incumplir la norma, y sancionar a los culpables

Núm. Indicador	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Variable [a]	Variable [b]	Variable [c]	Variable [d]	Variable [e]	Variable [f]	Período t	Línea Base	Año línea base	Sentido del indicador	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Dimensión a medir
63	Porcentaje de solicitudes de intercambio de información con respuesta negativa	$(a / b) \times 100$	Número de respuestas negativas en el período t	Número de solicitudes de información de la FECC en materia fiscal y de inteligencia financiera y patrimonial en el período t					Oct-Sep	Primera medición	2021	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
64	Disponibilidad del Sistema 4 de la PDE	(a)	Puesta en operación del Sistema de Información y Comunicación del Sistema Estatal de Fiscalización						Oct-Sep	0	2019	Ascendente	Binario	Anual	Eficacia

		del Sistema Nacional de Fiscalización														
65	Número de declaraciones de incompetencia para investigar denuncias contra elementos de seguridad pública	(a + b)	Número de veces en las que el OIC municipal se declaró incompetente, durante el período t, para investigar una denuncia contra elementos de Seguridad Pública que fue turnada por su respectiva área de asuntos internos	Número de veces en las que el área de asuntos internos se declaró incompetente, durante el período t, para investigar una denuncia contra elementos de Seguridad Pública que le fue turnada por un OIC municipal					Oct-Sep	Primera medición	2021	Descendente	Proporción	Anual	Calidad	
66	Porcentaje de Procedimientos Resarcitorios en trámite	(a / b) x 100	Número de procedimientos resarcitorios en trámite ante los OIC, actualizado al período t	Número de procedimientos resarcitorios solicitados por el OSFAGS en el período t					Oct-Sep	Primera medición	2020	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficacia	
67	Porcentaje de solicitudes del OSFAGS para iniciar el Procedimiento o Resarcitorio que fueron declaradas improcedentes por los OIC	(a / b) x 100	Número de solicitudes de procedimiento o resarcitorio presentadas por el OSFAGS y declaradas improcedentes por los OIC en el período t	Número de procedimientos resarcitorios solicitados por el OSFAGS en el período t					Oct-Sep	4.0	2019	Descendente	Porcentaje	Anual	Calidad	

68	Proporción de Procedimientos Iniciados que culminaron con sanción firme y se originan en una auditoría externa	(a / b)	Número de procedimientos de responsabilidad administrativa que concluyeron con una sanción firme en el periodo t, originados en una auditoría externa	Número de IPRA admitidos en el periodo t, relativos a investigaciones iniciadas por los OIC que tuvieron origen en una auditoría externa					Oct-Sep	0.4	2019	Ascendente	Proporción	Anual	Eficiencia
69	Proporción de Procedimientos Iniciados que culminaron con sanción firme y se originan en una auditoría interna	(a / b)	Número de procedimientos de responsabilidad administrativa que concluyeron con una sanción firme en el periodo t, originados en una auditoría interna	Número de IPRA admitidos en el periodo t, relativos a investigaciones iniciadas por los OIC que tuvieron origen en una auditoría interna					Oct-Sep	0.1	2019	Ascendente	Proporción	Anual	Eficiencia
70	Porcentaje de los recursos resueltos por la Sala Administrativa respecto de la calificación de faltas no graves que confirmaron la calificación del OIC	(a / b) x 100	Número de resoluciones de la Sala Administrativa en el periodo t, que confirman la calificación de faltas no graves realizadas por los OIC	Número de recursos resueltos por la Sala Administrativa en el periodo t, respecto de la calificación de faltas no graves					Oct-Sep	100%	2019	Ascendente	Porcentaje	Anual	Calidad

71	Porcentaje de Entes Públicos en el Estado que cuentan con un OIC que cuenta a su vez con autoridades investigadora, substanciadora y resolutora	$(a / b) \times 100$	Número de entes públicos en el Estado de Aguascalientes que al concluir el periodo t, cuentan con un OIC que cuenta a su vez con autoridades investigadora, substanciadora y resolutora	Número total de entes públicos en el Estado de Aguascalientes, al concluir el periodo t					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Calidad
72	Porcentaje de las investigaciones que FECC concluye absteniéndose de investigar, enviando al archivo temporal, decretando un criterio de oportunidad, o no ejerciendo acción penal	$[(a + b + c) / d] \times 100$	Número de investigaciones en que FECC optó por abstenerse de investigar en el periodo t	Número de investigaciones que FECC mandó al archivo temporal en el periodo t	Número de investigaciones en las que FECC decretó el no ejercicio de la acción penal en el periodo de referencia	Número de carpetas de investigación iniciadas por la FECC en el periodo de referencia			Oct-Sep	25.00	2019	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
73	Porcentaje de Juicios orales relacionados con delitos por hechos de corrupción concluidos en el	$(a / b) \times 100$	Número de sentencias relativas a hechos de corrupción emitidas por los Tribunales de Enjuiciamiento en el	Número de autos de apertura de juicio oral dictados en el periodo de referencia					Oct-Sep	0	2019	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia

74	periodo de referencia Porcentaje de carpetas de investigación relacionadas con hechos de corrupción concluidas mediante formas de solución alterna del procedimiento o formas de terminación anticipada del proceso	$((a + b + c) / (d)) \times 100$	periodo de referencia Número de acuerdos reparatorios aprobados en el período t	Número de suspensiones condicionales aprobadas en el período t	Número de Procedimientos abreviados que fueron autorizados en el período t	Número de carpetas de investigación por presuntos delitos por hechos de corrupción iniciadas en el período t		Oct-Sep	5.5%	2019	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
75	Porcentaje de carpetas de investigación relacionadas con hechos de corrupción concluidas mediante formas de terminación de la investigación	$((a + b + c + d) / (e)) \times 100$	Número de Carpetas de Investigación terminadas mediante la Facultad de Abstenerse de Investigar, en el período t	Número de Carpetas de Investigación terminadas mediante Archivo Temporal, en el período t	Número de Carpetas de Investigación terminadas mediante el no ejercicio de la acción penal, en el período t	Número de Carpetas de Investigación terminadas mediante la aplicación de Criterios de oportunidad, en el período t	Número de carpetas de investigación por presuntos delitos por hechos de corrupción iniciadas por la FECC en el período t	Oct-Sep	25%	2019	Descendente	Porcentaje	Anual	eficacia
76	Porcentaje de Entes Públicos en el Estado conectados	$(a / b) \times 100$	Número de entes públicos en el Estado de Aguascaliente	Número total de entes públicos en el Estado de Aguascaliente				Oct-Sep	Primera medición	2021	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia

	al Sistema 1 de la PDE		s que al concluir el período t, si están conectados a la PDE	es, al concluir el período t											
77	Porcentaje de peritos especializados en materia de delitos por hechos de corrupción adscritos a la Fiscalía General del Estado	(a / b) x 100	Número de peritos especializados en materia de delitos por hechos de corrupción adscritos a la Fiscalía General del Estado en el período de referencia	Número total de peritos adscritos a la Fiscalía General del Estado en el período de referencia					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficiencia
78	Porcentaje carpetas de investigación que derivaron en un escrito de acusación	(a / b) x 100	Número de carpetas de investigación de las que FECC presentó un escrito de acusación por hechos de corrupción en el período t	Número de carpetas de investigación iniciadas por la FECC por denuncias presentadas en el período t					Oct-Sep	5.5%	2019	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
79	Proporción entre el número de denuncias presentadas por el OSFAGS y los OIC representados en el CC, y los IPRA	(c + d + e) / (a + b)	Número de denuncias presentadas por el OSFAGS ante el MP en el período t	Número de denuncias presentadas por todos los OIC representados en el CC ante el MP, en el período t	Número de IPRA admitidos en el período t, por todos los OIC representados en el CC, relativos a investigaciones	Número de procedimientos iniciados en el período t, por todos los OIC representados en el CC, que se desprenden	Número de IPRA admitidos en el período t, por todos los OIC representados en el CC, relativos a investigaciones		Oct-Sep	41.5	2019	Descendente	Proporción	Anual	Calidad



					iniciadas por el OIC que tuvieron origen en una auditoría externa	den de una denuncia a presenta da por particula res o autorida des ante el OIC por presunta s faltas administ rativas									
80	Porcentaje de Secretarías de Seguridad Pública Municipales (o equivalente) que cuentan con área de asuntos internos	(a / b) x 100	Número de Secretarías de Seguridad Pública Municipales (o equivalente) que cuentan con área de asuntos internos	Número total de Secretarías de Seguridad Pública municipales (o su equivalente) en el Estado de Aguascalientes				Oct-Sep	36%	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia	
81	Proporción de policías que presentan su baja por renuncia a la Secretaría de Seguridad Pública de los municipios (o su equivalente) tras haber sido investigados	(a / b)	Número de integrantes operativos de la Secretaría de Seguridad Pública municipal (o su equivalente) que presentaron su baja por renuncia al haber sido investigados y acusados	Número de resoluciones dictadas por la Comisión de Honor y Justicia en el periodo de referencia, por las faltas cometidas por los integrantes operativos de la Secretaría de Seguridad				Oct-Sep	Primera medición	2021	Descendente	Proporción	Anual	Eficacia	

	y acusados ante la Comisión de Honor y Justicia (o su equivalente) antes de que se emita resolución		ante la Comisión de Honor y Justicia (o su equivalente) antes de que se emita la resolución	Pública municipal (o su equivalente)												
82	Porcentaje de Municipios que señalan expresamente las conductas que ameritan la aplicación de correctivos disciplinarios a los policías	(a / b) x 100	Número de Municipios con disposiciones normativas que señalan expresamente e las conductas que ameritan la aplicación de correctivos disciplinarios a los policías	Número de municipios en el Estado de Aguascalientes						Oct-Sep	0	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia

EJE 4.- Controlar los recursos públicos

Núm. Indica dor	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Variable [a]	Variable [b]	Variable [c]	Variable [d]	Variable [e]	Variable [f]	Período t	Línea Base	Año línea base	Sentido del indicador	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Dimensión a medir
83	Porcentaje de municipios con instrumentos para distribuir equitativamente el presupuesto participativo, así como con normas para	$\{[(a + b) / c] / 2\} \times 100$	Número de municipios cuyas normas prevén instrumentos públicos para distribuir equitativamente los recursos públicos sujetos a presupuesto	Número de municipios cuyas normas prevén disposiciones para prevenir el conflicto de interés en la asignación de los recursos públicos sujetos a	Número de Municipios en el Estado				Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia

	prevenir el conflicto de interés en su asignación		participativo, vigentes al término del período t	presupuesto participativo, vigentes al término del período t													
84	Porcentaje de Entes Públicos del Estado donde se realizaron auditorías archivísticas	$(a / b) \times 100$	Número de Entes Públicos del Estado que realizaron auditorías archivísticas durante el período t	Número de entes públicos existentes durante el período t					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia		
85	Porcentaje de PS de la administración pública estatal que cuentan con un padrón de beneficiarios	$(a / b) \times 100$	Número de PS de la administración pública estatal, vigentes al término del período t, que cuenta con un padrón de beneficiarios	Número de PS de la administración pública estatal, vigentes al término del período t					Ene-Dic	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia		
86	Porcentaje de PS de la administración pública municipal que cuentan con un padrón de beneficiarios	$(a / b) \times 100$	Número de PS de la administración pública municipal, vigentes al término del período t, que cuenta con un padrón de beneficiarios	Número de PS de la administración pública municipal, vigentes al término del período t					Ene-Dic	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia		
87	Disponibilidad del Sistema 3 de la PDE	(a)	Puesta en operación del Sistema de Información Estatal de Servidores públicos y						Oct-Sep	0	2019	Ascendente	Binaria	Anual	Eficacia		

			particulares sancionados, previsto en la Ley del Sistema												
88	Porcentaje de entes públicos que cuentan con disposiciones normativas que definen el monto así como las hipótesis para otorgar descuentos	(a / b) x 100	Número de entes públicos que cuentan con disposiciones normativas que definen el monto así como las hipótesis para otorgar descuentos	Número de entes públicos facultados para otorgar descuentos, en el período t					Oct-Sep	Primera medición	2021	Ascendente	Porcentaje	Anual	Economía
89	El valor del avalúo está contenido en la declaratoria por la que se determine que un bien inmueble forma parte del patrimonio público	(a)	Evidencia de que en la declaratoria por la que se determine que un bien inmueble forma parte del patrimonio se coloca el valor del avalúo						Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Binario	Anual	Calidad
90	Índice de control en los procedimientos de acopio, engorda, e introducción de ganado	a x (b + c)	Número de acciones de mejora a los controles y procesos de introducción; verificación de aretes, guías y marcas de fuego; y sacrificio de los animales que ingresan en los rastros	Número de inspecciones en centros de acopio de ganado durante el período t	Número de inspecciones en corrales o centros de engorda de ganado durante el período t				Oct-Sep	Primera medición	2021	Ascendente	Binario	Anual	Calidad

		y mataderos municipales durante el período t												
91	Monto en apoyo social legislativo	(a)	Gasto anual en concepto de ayudas sociales del Congreso					Anual	\$69'172,067	2019	Descendente	Pesos	Anual	Gestión
92	Proporción entre las observaciones no solventadas ante el OIC y los empleados capacitados en el control de la corrupción	c / (a - b)	Número de observaciones señaladas en el período t	Número de observaciones solventadas en el período t	Número de empleados capacitados en el control de la corrupción, durante el período t			Oct-Sep	Primera medición	2020	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
93	Porcentaje de entes públicos que presentaron la evaluación de armonización contable	(a / b) x 100	Número de entes públicos obligados que presentaron la evaluación de armonización contable	Número de entes públicos obligados a presentar la evaluación de la armonización contable				Oct-Sep	100.0	2019	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
94	Porcentaje de capacitaciones impartidas por el Consejo de Armonización Contable	(a / b) x 100	Número de capacitaciones realizadas durante el período t	Número de capacitaciones programadas durante el período t				Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Proporción	Anual	Eficiencia
95	Porcentaje de PS que publican por	(a / b) x 100	Número de PS vigentes en la	Número de PS de la Administración				Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Calidad

medios electrónicos su presupuesto, el informe sobre el ejercicio del gasto y un informe anual de resultados		Administración Pública Estatal y Municipal durante el período t, que publicaron por medios electrónicos su presupuesto, el informe sobre el ejercicio del gasto y un informe anual de resultados	ón Pública Estatal y Municipal vigentes durante el período t																
96	Porcentaje de instancias técnicas de evaluación efectivamente constituidas respecto del total que debe existir	(a / b) x 100	Número de instancias de evaluación constituidas al término del período t	Instancias de evaluación que deben existir en términos de ley					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia				
97	Porcentaje de recomendaciones al desempeño emitidas por CPLAP y las COMUPLA atendidas por los entes públicos	(a / b) x 100	Número de recomendaciones al desempeño atendidas, de entre las que emitieron CPLAP y las COMUPLA durante el período t	Número de recomendaciones al desempeño emitidas por CPLAP y las COMUPLA durante el período t, con base en los resultados de las evaluaciones a los Indicadores					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia				



98	Porcentaje de recomendaciones al desempeño emitidas por OSFAGS atendidas por los entes públicos	$(a / b) \times 100$	Número de recomendaciones al desempeño atendidas, de entre las que emitió el OSFAGS durante el período t	de Desempeño Número de recomendaciones al desempeño emitidas por OSFAGS durante el período t, derivadas de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
99	Porcentaje de programas presupuestarios evaluados	$(a / b) \times 100$	Número de programas presupuestarios de entre los vigentes en el período t, que fueron evaluados durante el período t	Total de programas presupuestarios vigentes en el período t					Ene-Dic	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
100	Proporción entre las organizaciones sancionadas y las evaluadas por la Comisión para el Fortalecimiento de las OSC del Estado de Aguascalientes, durante el período t	a / b	Número de organizaciones evaluadas por la Comisión para el Fortalecimiento de las OSC del Estado de Aguascalientes, durante el período t	Número de organizaciones sancionadas por la Comisión para el Fortalecimiento de las OSC del Estado de Aguascalientes, durante el período t					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
101	Existencia de normatividad que	$(a + b + c + d + e + f)$	Existencia de normatividad que	Existencia de normatividad que	Existencia de normatividad	Existencia de normatividad	Existencia de normatividad	Existencia de normatividad	Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Binario	Anual	Eficacia

reglamente la implementación del SPC u homólogo en los Entes Públicos del Estado de Aguascalientes		reglamente la implementación del SPC u homólogo en la Administración Pública Estatal Centralizada	reglamente la implementación del SPC u homólogo en la Administración Pública Estatal Descentralizada	idad que reglamente la implementación del SPC u homólogo en los OCA	idad que reglamente la implementación del SPC u homólogo en el Poder Legislativo	idad que reglamente la implementación del SPC u homólogo en el Poder Judicial	idad que reglamente la implementación del SPC u homólogo en la Administración Pública Municipal								
102	Porcentaje de instituciones de los ámbitos de gobierno y poderes públicos que cuentan con mecanismos de meritocracia y capacitación	(a / b) x 100	Número de instituciones que cuentan con mecanismos de meritocracia y capacitación	Total de instituciones				Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia	
103	Porcentaje de SP que ingresaron por mecanismos de meritocracia	(a / b) x 100	Número de SP que ingresaron a la institución por mecanismos de meritocracia	Total de SP en la institución				Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Calidad	
104	Porcentaje de puestos sujetos a SPC u homólogo	(a / b) x 100	Número de puestos sujetos a SPC u homólogo	Total de puestos en la institución				Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Calidad	
105	Número de rastros municipales o mataderos	(a)	Total de rastros municipales o mataderos					Oct-Sep	Primera medición	2021	Ascendente	Número	Anual	Eficacia	



	que dentro de sus procesos de sacrificio se contempla el corte de los aretes de SINIIGA		que dentro de sus procesos de sacrificio se contempla el corte de los aretes de SINIIGA durante el periodo de referencia												
106	Sistemas de gestión de la calidad para la gestión integral de residuos	[(a / 11) x b]	Número de municipios que aplican sistemas de gestión de la calidad para la gestión integral de residuos	Suma de las últimas calificaciones (en porcentaje) de cumplimiento en las auditorías al sistema de gestión de la calidad					Oct-Sep	Primera medición	2021	Ascendente	Número	Anual	Calidad
107	Existencia del sistema único de entrega de apoyos	(a)	Número de entes públicos que usan un sistema común con otros entes públicos para controlar y transparentar la entrega de apoyos de gestoría, programas de oportunidad, así como los otorgados a los beneficiarios colectivos de los PS						Diciembre	Medición única	2021	Ascendente	Binario	Única	Eficacia

EJE 5.- Fiscalizar los recursos públicos

Núm. Indicador	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Variable [a]	Variable [b]	Variable [c]	Variable [d]	Variable [e]	Variable [f]	Período t	Línea Base	Año línea base	Sentido del indicador	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Dimensión a medir
108	Mecanismos dispuestos por el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización de Aguascalientes	a + b	Número de mecanismos integrados o instrumentados en el período t, para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generados por las instituciones competentes en dichas materias	Número de mecanismos instrumentados en el período t, para coordinar a todos los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Mecanismos	Anual	Eficacia
109	Porcentaje de Contralorías Sociales que suministran información al CPC	(a / b) x 100	Número de Contralorías Sociales de las cuales el CPC no recibió información en el período de referencia	Número de PS con contraloría social en el período de referencia					Oct-Sep	N.D.	2019	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
110	Existencia de procedimientos para la recepción de	(a)	Existencia de procedimientos vigentes durante el						Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Número	Anual	Eficacia

	peticiones y denuncias de la sociedad civil para la CE o el OSFAGS		período t, para la recepción de peticiones y denuncias de la sociedad civil para la CE o el OSFAGS												
111	Disponibilidad del Sistema 5 de la PDE	(a)	Puesta en operación del Sistema de Información de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción previsto en la Ley del Sistema					Oct-Sep	0	2019	Ascendente	Binario	Anual	Eficacia	
112	Porcentaje de los procedimientos resarcitorios solicitados por OSFAGS que concluyeron por ser declarados improcedentes o que recibieron resolución absolutoria	$[(a+b)/c] \times 100$	Número de procedimientos resarcitorios solicitados por el OSFAGS que concluyeron en una resolución absolutoria por parte del OIC en el período t	Número de solicitudes de procedimientos resarcitorios presentados por el OSFAGS y declarados improcedentes por el OIC en el período t	Número de solicitudes del OSFAGS para iniciar el procedimiento para fincar responsabilidades resarcitorias en el período t			Oct-Sep	12.197996	2019	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficacia	
113	Porcentaje de los procedimientos iniciados por una	$(a / b) \times 100$	Número de procedimientos que culminaron con una	Número de procedimientos iniciados en el período t, que se				Oct-Sep	0.182	2019	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficiencia	

	denuncia presentada por particulares o autoridades, que culminaron con sanción firme		sanción firme en el período t, que dieron inicio por una denuncia presentada por particulares o autoridades ante el OIC	desprenden de una denuncia presentada por particulares o autoridades ante el OIC por presuntas faltas administrativas										
114	Porcentaje de los servidores públicos sobre el cual se practicaron auditorías, verificaciones o inspecciones en materia de remuneraciones a los funcionarios	(a / b) x 100	Número de servidores públicos de las unidades administrativas auditadas, verificadas o inspeccionadas por los OIC, en materia de remuneraciones, durante el período t	Número de servidores públicos que laboran en los entes públicos del Estado con OIC				Oct-Sep	Primera medición	2021	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
115	Porcentaje de OIC que desarrollan Mapas de Riesgos de acuerdo con el Marco Integrado de Control Interno	(a / b) x 100	Número de OIC que cuentan con Mapa de Riesgos de acuerdo con el Marco Integrado de Control Interno en el período de referencia	Número de OIC existentes en el estado durante el período de referencia				Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Órganos Internos de Control que cuentan con Mapa de Riesgos	Anual	eficacia
116	Calificación promedio de los municipios	(a / b)	Sumatoria de los resultados globales de la evaluación,	Número de Municipios evaluados con base en				Ene-Dic	25%	2017	Ascendente	Calificación en Control Interno	Anual	eficacia

	en el Marco Integral de Control Interno, de acuerdo con la evaluación del OSFAGS		con base en el Marco Integral de Control Interno, aplicada por el OSFAGS a la Administración Pública Centralizada de los Municipios Puesta en operación del Sistema de Información Pública de Contrataciones	el Marco Integral de Control Interno por el OSFAGS											
117	Disponibilidad del Sistema 6 de la PDE	(a)							Oct-Sep	0	2019	Ascendente	Binaria	Anual	Eficacia
118	Porcentaje de contratos para adquisiciones con ampliaciones de monto o volúmenes mayor al 20% durante el periodo t	(a/b)x100	Número de contratos para adquisiciones de bienes, arrendamientos o servicios con ampliaciones de monto o volúmenes mayor al 20% durante el periodo t	Número de contratos para adquisiciones de bienes, arrendamientos o servicios durante el periodo t					Oct-Sep	Primera medición	2020	Descendente	Porcentaje	Anual	Economía
119	Porcentaje de contratos para adquisiciones con modificaciones mayores al 20% con cambios al precio del bien,	(a/b)x100	Número de contratos para adquisiciones de bienes, arrendamientos o servicios con ampliaciones de monto o volúmenes	Número de contratos para adquisiciones de bienes, arrendamientos o servicios con ampliaciones de monto o volúmenes					Oct-Sep	Primera medición	2020	Descendente	Porcentaje	Anual	Economía



	arrendamiento o servicio distinto al pactado originalmente		mayor al 20% con cambios al precio del bien, arrendamiento o servicio distinto al pactado originalmente durante el periodo t	mayor al 20% durante el periodo t											
120	Porcentaje del gasto pagado para la adquisición de bienes, arrendamientos o servicios, que fue asignado mediante adjudicación directa	$(a / b) \times 100$	Monto del gasto pagado en el periodo t, por las administraciones públicas Estatal y Municipales, para la adquisición de bienes, arrendamientos o servicios, que fue asignado mediante adjudicación directa	Monto del gasto pagado en el periodo t, por las administraciones públicas Estatal y Municipales, para la adquisición de bienes, arrendamientos o servicios					Oct-Sep	Primera medición	2020	Descendente	Porcentaje	Anual	Calidad
121	Porcentaje de convocatorias que fueron modificadas en términos que marca la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Aguascalientes	$(a/b) \times 100$	Número de convocatorias para adquisición de bienes, arrendamientos o servicios que fueron modificadas tres días antes de la presentación de propuestas en términos que marca la	Número de convocatorias para adquisición de bienes, arrendamientos o servicios que fueron emitidas en el periodo t					Oct-Sep	Primera medición	2020	Descendente	Porcentaje	Anual	Eficiencia

es y sus Municipios		ley en el período t												
Porcentaje de expedientes de los OIC que cuentan con la manifestación de no conflicto de intereses de particulares con los que se celebren contratos en los que estén implicados bienes de dominio privado del patrimonio inmobiliario	$(a / b) \times 100$	Número de expedientes de los OIC que cuentan con la manifestación de no conflicto de intereses de particulares con los que se celebren contratos en los que esté implicado el patrimonio inmobiliario de dominio privado en el periodo de referencia	Número total de expedientes relacionados a contratos en los que esté implicado el patrimonio inmobiliario de dominio privado en el periodo de referencia					Oct-Sep	Primera medición	2020	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
Porcentaje de Entes Públicos que Cuentan con un Sistema electrónico de control de asistencias e incidencias del personal	$(a / b) \times 100$	Número de Entes Públicos que cuentan con un sistema electrónico de control de asistencias e incidencias del personal	Número de Entes Públicos del Estado de Aguascalientes					Oct-Sep	Primera medición	2021	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia
Variación porcentual de los metros cúbicos extraídos de los pozos contra los metros cúbicos	$[(a-b)/b] \times 100$	Metros cúbicos cobrados en fraccionamientos municipalizados que cuentan con su propio pozo, y en	Metros cúbicos extraídos de los pozos que distribuyen agua en fraccionamientos municipalizados					Oct-Sep	Primera medición	2021	Descendente	Porcentaje	Anual	Calidad

cobrados en las viviendas		donde se cuenta con medidor volumétrico en sus tomas, en el período t	os que cuentan con medidor volumétrico en sus tomas, en el período t											
125	Porcentaje de tomas con medidor volumétrico	(a / b) x 100	Número de conexiones autorizadas a la red secundaria para dar servicio de agua al predio del usuario, que cuentan con medidor volumétrico	Número de conexiones autorizadas a la red secundaria para dar servicio de agua al predio del usuario, con y sin medidor volumétrico										
								Oct-Sep	Primera medición	2021	Ascendente	Porcentaje	Anual	Eficacia

Fuente: Elaboración propia

Acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017. Actor: Encuentro Social, diversos diputados integrantes de la Asamblea legislativa del Distrito Federal, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Procuraduría General de la República y Partido Morena. 2017. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=220153> (consultado el 6 de diciembre de 2019).

____ 70/2016. Actor: Diversos diputados integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 2017. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=203218> (consultado el 6 de diciembre de 2019).

____ 78/2017 y su acumulada 79/2017. Actor: Partido Encuentro Social y Morena. 2017. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=221026> (consultado el 6 de diciembre de 2019).

____ 94/2016 y su acumulada 96/2016. Actor: Partido Nacional Morena y Partido Acción Nacional. 2017. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=206847> (consultado el 6 de diciembre de 2019).

- Aguilar Villanueva, Luis F., Editor. 1992. *La hechura de las políticas*. Disponible en: <http://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politicas-Publicas/QL-vT7L41Vk.pdf.pdf> (consultado el 5 de agosto de 2020)
- Amparo en Revisión 635/2019. Actor: Un Techo para mi País México, Asociación Civil. Autoridad responsable: Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=260186> (consultado el 11 de diciembre de 2020).
- Amparo en Revisión 1359/2015. Actor: Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil. Autoridad responsable: Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2019).
- APA. Alianza para el Parlamento Abierto. *Principios de Parlamento Abierto en México*. Disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/principios/> (consultado el 3 de diciembre de 2019)
- _____. Alianza para el Parlamento Abierto. 2017. *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*. Disponible en: <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagn%C3%B3stico-II.pdf> (consultado el 3 de diciembre de 2019)
- Arellano, David. 2020. Presentación de libros: Corruption in Latin America, y La Resbaladilla de la Corrupción. Conferencia presentada en el foro "Estudios sobre la corrupción y consulta pública para la integración de la Política Estatal Anticorrupción", 27 al 28 de febrero, en Aguascalientes, Ags. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=u4ywmBkblM8&t=1573s> (consultado el 7 de septiembre de 2020)

- ASF. Auditoría Superior de la Federación. 2015. Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público. Guía Básica de Implementación. Disponible en http://www.asecoahuila.gob.mx/wp-content/uploads/2015/10/Integridad_Prevencion_Corrupt.pdf (consultado el 11 de noviembre de 2020)
- Becker, Gary S..1974. Crimen y castigo: un enfoque económico. En *Ensayos sobre la Economía del Crimen y Castigo*, coords. Becker, Gary S. y Landes, William M., 1-54. New York: National Bureau of Economic Research. Disponible en: <https://www.nber.org/system/files/chapters/c3625/c3625.pdf> (consultado el 11 de noviembre de 2020)
- Bobbio, Norberto. 1986. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de cultura económica. Disponible en: <https://fundamentoscpuba.files.wordpress.com/2020/04/bobbio-norberto.-2012-1984.-el-futuro-de-la-democracia.pdf> (consultado el 04 de enero de 2021)
- Calabresi, Guido. 1968. "Transaction costs, resource allocation and liability rules: A comment". *Faculty Scholarship Series* 3743 (n.d.): 67-73. Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/192619042.pdf> (consultado el 22 de noviembre de 2020)
- Carbonell, Miguel. 2006. El derecho de acceso a la información como derecho fundamental. En *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, coordinador Sergio López-Ayllón, 3-18. México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2251-democracia-transparencia-y-constitucion-propuestas-para-un-debate-necesario> (consultado el 4 de enero de 2021).

- Castaño, Paulina. 2017. *Contar 'Lo Bueno' cuesta mucho. El Gasto en Publicidad Oficial del Gobierno Federal de 2013 a 2016*. Disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/P.O.2013-2016oK2.pdf> (consultado el 18 de noviembre de 2019)
- Cedillo Conde, José Luis. 2014. La gestión de los bienes inmuebles de titularidad pública: una concepción disciplinar. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia Disponible en: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:CiencEcoEmp-Jlcedillo/CEDILLO_CONDE_Jose_Luis_Tesis.pdf (consultada el 14 de septiembre de 2020)
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2012. *Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión*. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/publicidad%20oficial%202012%20o5%2007.pdf> (consultado el 18 de noviembre de 2019).
- CIDE e INAI. Centro de Investigación y Docencia Económicas, e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. 2019. *Métrica de gobierno abierto 2019*. Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/informeresultados.pdf> (consultado el 3 de diciembre de 2019)
- Clercq, Juan Antonio Le, y Gerardo Rodríguez, coordinadores. 2018. *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018*. Fundación Universidad de las Américas, Puebla. Disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf (consultado el 25 de octubre de 2019).

Coase, Ronald. 1992. "El problema del costo social". *Estudios Públicos* 45 (agosto): 81-134. Disponible en https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184107/rev45_coase.pdf (consultado el 22 de noviembre de 2020)

Código de Ordenamiento. Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes. 2018. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfResultados.aspx?q=R1j2ijtIU12dGZdC8X8nTERk4mmLFujzKdzdkk7H5zlywBAIJkQoveyOKuVnCZ1xXpeTuo+ImEAaVDeiSEqXL2Ep4iaky/Hlp48x8VMil998/DI5Y8IZ+wxLeux3IKgWRzPefEGbQvqblgHw2g2/ynyG2SSFFSAPeZU8V32qH9ydvjwWVJ5xKVM+SxRU0wcobsbohut65kn8i0flnrflf0qtQKuOWSWMuke5FZgWN+uz0pG+s0n2E82tdkpij+eJLkTSyzFN6daTgrzU8Q3KckuluFHIA8Og1iLFo9ctjtMui2Z3Xq+PqimgeQ0H4RiKZwGXYdlajPLDmi4RjYfQgG+J+WaY3noHjJPxvhIDGwK1rxiQW0F94BRWndmEUEl1pien/49rTr+57Djp/Cv5GGpm/S/qBNj4uvb5JprrUvY=> (consultado el 13 de agosto de 2020).

Código Nacional de Procedimientos Penales. 2020. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=jo1MZB7Tk4MkDjL7X1mKvZ7VGGAaKE3dzuqJNXtJfLc4hxuTSk92lqxijWf8Msea> (consultado el 12 de enero de 2021).

COFEPRIS. Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios. 2006. Evaluación de riesgos de los rastros y mataderos municipales. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154388/Evaluacion_de_riesgos_de_los_rastros_y_mataderos_municipales.pdf (consultado el 28 de agosto de 2020)

COFEPRIS. Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios. 2017.

Riesgos en alimentos de origen animal: evaluación de riesgos en rastros y mataderos municipales. Disponible en:

<https://www.gob.mx/cofepris/acciones-y-programas/riesgos-en-alimentos-de-origen-animal-evaluacion-de-riesgos-en-rastros-y-mataderos-municipales> (consultado el 28 de agosto de 2020)

CONAGUA. Comisión Nacional del Agua. 2018. Estadísticas del Agua en México.

Ciudad de México: Gobierno de la República. Disponible en: http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM_2018.pdf (consultado el 19 de agosto de 2020).

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

2013. Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. Disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf (consultado el 21 de noviembre de 2019).

Constitución Política del Estado de Aguascalientes. 2020. México: Suprema Corte

de Justicia de la Nación. Disponible en:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfResultados.aspx?q=R1j2ijtIU12dGZdC8X8nTEfc6UGQrE40SkYXaeDE1c9Ve7ikQv+2Z9UkNwNQ+YNO1dDC6ch9S12vmK+XNIsZuHCFiF8OJLHfAqn27un6NBskyYGzXo1tlq8x6oT8jKGNRX8DiusbBO76Rk9suL3Kx+rl8gac4BKGPYwPvDBdgkk1nALAathFwzJYCjGLiQiTJbKIVYefgZsF7dCEyJ3SPyGjvmRGI/JhK06/Bow/i2C/+4GuwqSbYPINbx0pZZt5XE9UCshlZaKHaIMzETLyM7QekloJBmANB1LmlrGDfU5m6vEO2Z2>

0xkZDHVhx4syov+7hsGqE6YTT8jE8DVsmedVj2bgH6TqBv3GMV2QZxhn+Xl
2zGVogw5XODlmeV73q (consultado el 13 de agosto de 2020).

CPC, CCE, COPARMEX y Colegio de Economistas. Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción, Consejo Coordinador Empresarial, Confederación Patronal de la República Mexicana, y Colegio de Economistas del Estado de Aguascalientes. 2019. Sondeo sobre la Percepción de la Corrupción en Aguascalientes. Disponible en internet: <https://cpcags.org/2019/04/la-corrupcion-le-costo-17-mdp-al-sector-privado-en-2018/> (consultado el 20 de noviembre de 2019).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020 México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimE2VCMjflsnCECSIArvq0l5HCFIXkN9QRimN4pk8l165> (consultado el 13 de agosto de 2020).

Dexter Flores, José Carlos y Pozo Rivas, Raúl Sergio del. 2012. "¿Control de Gestión o gestión de control?". *Contabilidad y Negocios* (julio): 69-80. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/2816/281624914005.pdf> (consultado el 11 de noviembre de 2020)

Díaz Pérez, Diego y Carolina García Pérez. 2018. *Índice de Información del Ejercicio del Gasto*. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Disponible en: <https://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Finanzas%20p%C3%ABlicas/%C3%8Dndice%20de%20Informaci%C3%B3n%20del%20Ejercicio%20del%20Gasto/2018/Documentos%20de%20resultados/IIEG%202018%20Documento%20de%20an%C3%A1lisis.pdf> (consultado el 18 de noviembre de 2019)

FGR. Fiscalía General de la República. 2019. *Plan de Persecución penal provisional*.

Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537437/PPP_Provisional_Versi_n_Final_Firmada_con_Anexo.pdf (consultado el 17 de enero de 2021)

Foucault, Michel. 2009. *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.

Fundar. 2016. Gastos en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2015. Disponible en: <https://publicidadoficial.com.mx/wp-content/uploads/2018/02/GastosPublicidadOficialEstados2015.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2020).

Gaytán Olmedo, María Soledad. 2018. *Los municipios mexicanos y la gestión del agua urbana: de la descentralización a la gobernanza del agua*. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/47290/1/T39862.pdf> (consultado el 1 de septiembre de 2020)

Gesoc. Gestión Social y Cooperación, A. C. 2019. *Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social Aguascalientes (IDES 2019)*. Disponible en: <https://ides2019.gesoc.org.mx/descargables> (consultado el 5 de octubre de 2020)

Gherzi, Enrique. 1988. "El Costo de la Legalidad". *Revista Estudios Públicos* 30 (n.d.): 83-110. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303184142/rev30_ghersi.pdf (consultado el 17 de diciembre de 2020)

_____. 1991. "El Costo de la Legalidad: Una aproximación a la falta de legitimidad del Derecho". *THĒMIS-Revista de Derecho* 19 (n.d.): 5-14. Disponible en: http://revistas.pucp.edu.pe/imagenes/themis/themis_019.html (consultado el 11 de noviembre de 2020)

Gobierno del Estado. 2020. Plan Aguascalientes 2045. Disponible en: <https://www.aguascalientes.gob.mx/cplap/Docs/PlanAguascalientes2045.pdf> (consultado el 07 de septiembre de 2020).

Gómez-Pomar Rodríguez, Julio. 2011. *Análisis de los efectos de un marco público versus privado en el comportamiento altruista de los individuos en un escenario de negociación: un estudio experimental*. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/12891/1/T32969.pdf> (consultado el 30 de julio de 2020)

Grupo Banco Mundial. 2016. Doing Business en México 2016. Midiendo la calidad y la eficiencia de la regulación. Disponible en: <https://espanol.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational-Reports/DB16-Sub-Mexico.pdf> (consultado el 9 de septiembre de 2020)

Guardamagna, Melina, y Cueto, Walter. 2013. "Políticas de Estado en Democracia: La relación Estado/Sociedad como ámbito de construcción de la Política". Si Somos Americanos Vol. XIII, Núm. 2 (julio-diciembre): 59-80.

Hardin, Garrett. 2005. "La tragedia de los comunes". *POLIS, Revista Latinoamericana*, Vol. 4, Núm. 10, (n.d.): 0. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/305/30541023.pdf> (consultado el 22 de noviembre de 2020)

Hayek, Friedrich. 2017 *Los fundamentos de la libertad*. Disponible en: https://kupdf.net/download/hayek-friedrich-los-fundamentos-de-la-libertad_596ade1adc0d60c019a88e81_pdf (consultado el 30 de julio de 2020)

Hofmann, Andrés, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto. 2012. *La Promesa del Gobierno Abierto*. Disponible en: http://www.infodf.org.mx/comsoc/campana/2012/prom_gob_abierto.pdf (consultado el 3 de diciembre de 2019)

Huerta de Soto, Jesús. 2005. *Socialismo, Cálculo Económico y Función Empresarial*. España: Unión Editorial. Disponible en: <http://www.anarcocapitalista.com/pdf.htm#JHS> (consultado el 1 de septiembre de 2020).

INAI. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. 2017. *Guía de Secretariados Técnicos Locales*. Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/Gu%C3%ADa-de-Secretariados-T%C3%A9cnicos-Locales.pdf#new_tab (consultado el 25 de noviembre de 2019)

_____. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. 2018. *Acuerdo Mediante el cual se aprueba la política pública denominada Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (PlanDAI)*. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/2018/INAI/ACT-PUB-28-11-2018.07.pdf> (consultado el 25 de noviembre de 2019).

INAI y SNT. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Sistema Nacional de Transparencia. 2019. *Informe Anual 2019 de la Presidencia del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT)*. Pág. 9. Con información consultada en <http://www.dof.gob.mx/2019/INAI/CONAIP-SNT-ACUERDO-ORD02-26-09-2019-04.pdf> (consultado el 7 de noviembre de 2019).

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010. Censo de Población y Vivienda.

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2011. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. Disponible en:

<https://inegi.org.mx/programas/cngmd/2011/> (consultado el 29 de octubre de 2019).

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2013a. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. Disponible en: <https://inegi.org.mx/programas/cngmd/2013/> (consultado el 29 de octubre de 2019).

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2013b. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2013/> (consultado el 30 de octubre de 2019)

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2013c. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2013/default.html#Tabulados> (consultado el 7 de septiembre de 2020).

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2014. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2014/> (consultado el 30 de octubre de 2019)

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015a. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2015/> (consultado el 30 de octubre de 2019)

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015b. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. Disponible en: <https://inegi.org.mx/programas/cngmd/2015/> (consultado el 29 de octubre de 2019).

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015c. Encuesta Intercensal 2015.

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2016. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2016/> (consultado el 30 de octubre de 2019)

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2016b. Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental.

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2016c. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016.

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2017a. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2017/> (consultado el 30 de octubre de 2019)

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2017b. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. Disponible en: <https://inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/> (consultado el 29 de octubre de 2019).

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2017c. Módulo de hogares y medio ambiente (MOHOMA) 2017. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/mohoma/2017/#Tabulados> (consultado el 15 de enero de 2021).

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2017d. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP) 2017.

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2018a. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. Disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2018/> (consultado el 30 de octubre de 2019)

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2018b. Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2018. Disponible en: <https://inegi.org.mx/programas/cndhe/2018/default.html#Tabulados> (consultado el 09 de mayo de 2019).

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2018c. Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales. Disponible en: Disponible en internet: <https://inegi.org.mx/programas/cnple/2018/default.html#Tabulados> (consultado el 21 de mayo de 2019).

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2018d. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal. Disponible en: <https://inegi.org.mx/programas/cnpje/2018/default.html#Tabulados> (consultado el 4 de diciembre de 2019).

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2019a. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2019/> (consultado el 30 de octubre de 2019)

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2019b. Encuesta nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/> (consultado el 30 de octubre de 2019)

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2019c. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019.

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2019d. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales (provisional). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados> (consultado el 15 de enero de 2021).

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2020a. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020.

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2020b. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

_____. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2020c. Estadísticas de sacrificio de ganado en rastros municipales. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/sacrificioganado/> (consultado el 15 de enero de 2021).

Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización. 1998. Austria: Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Disponible en: http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/Declaracion_de_Lima_INTOSAI.pdf (consultado el 11 de noviembre de 2020)

IMCO. Instituto Mexicano para la Competitividad. 2017. Índice de Información Presupuestal Municipal 2017 (IIPM). Disponible en: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-municipal/documentos/2017> (consultado el 16 de noviembre de 2019).

_____. Instituto Mexicano para la Competitividad. 2018. Índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas. Anexo Metodológico. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/AnexoMetodologicoIRC_06-03-2018.pdf (consultado el 5 de noviembre de 2020).

_____. Instituto Mexicano para la Competitividad. 2019. Informe de Congresos Legislativos Estatales. Disponible en: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/informe-legislativo/documentos/2019> (consultado el 6 de octubre de 2020).

INTOSAI. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. 2019 *INTOSAI-P 20. Principios de transparencia y rendición de cuentas*. Disponible en: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-20-Principios-de-Transparencia-y-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas.pdf> (consultado el 19 de enero de 2021).

ITEA. Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes. 2019. Incrementa el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Disponible en: <https://itea.org.mx/itea-incrementa-el-cumplimiento-de-las-obligaciones-de-transparencia/> (consultado el 3 de diciembre de 2019).

Kanheman, Daniel. 2012. Pensar rápido, pensar despacio. Disponible en: https://catedradatos.com.ar/media/kahneman_pensar.pdf (consultao el 20 de noviembre de 2020)

Kelsen, Hans. 1994. *Teoría General de las Normas*. Disponible en: <http://www.herrerapenalozza.com/images/biblioteca/Teoria%20General%20de%20las%20Normas.%20Hans%20Kelsen.pdf> (consultado el 29 de julio de 2020)

Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes. 2019. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=yLCRK3+ahFHoVMbofUuBwDG/GTEWD0sUSdoQub2Wdg9GIVgytNC0UPValzqldQFI> (consultado el 13 de agosto de 2020).

Ley de Bienes del Estado de Aguascalientes 2018. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=pwUhdNvCSySjs8D73SRJEIJ9MINjyT9reqTCuaUNXfAOyqDRgBOw6F1+W//kNa1V> (consultado el 13 de agosto de 2020).

Ley de Presupuesto. Ley de Presupuesto, Gasto Público y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. 2019. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=pwUhdNvCSySjs8D73SRJEMMyW5O9IBaFknA0Ryfu7C08GU8JqB8LylvTvDMuSPDOJ> (consultado el 13 de agosto de 2020).

Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes. 2019. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=yLCRK3+ahFHoVMbofUuBwD++c5hR4t4GSliwFbjlrORPU1qBwM0NkXg2eTrPpZK6> (consultado el 13 de agosto de 2020).

Ley de Remuneraciones de los servidores públicos del Estado de Aguascalientes y sus municipios. 2019 México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimBT1d9PAkW0dKRHZCkA0wTsf9kPPNkGEAofMWVuRAzSh> (consultado el 6 de octubre de 2020).

Ley del Sistema. Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2018. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.as>

px?q=HyhCeKoVXreNENmIWqWmGYtEqA9MSD0Ux0qBi0AwyAznLxGvdJu8KKNDMQhZavoo (consultada el 09 de noviembre de 2020).

Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes. 2019. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=0IU31xTmtksY65tc1T9hcs1E5/XRE/sun8+LLXADs5RsghFOp6CfoOCnfcvLHExK> (consultado el 6 de octubre de 2020).

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. 2020. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=/HNedHfTnA2nOeijv6hyYskSkc61pDueaSFjxmW8vEU5PWjgqeXmAy0a/rDnxoL> (consultado el 6 de octubre de 2020).

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes. 2020. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmIWqWmGV5KQA8QmhmoQl9wNxQWi31H9LNTa1qAE1qtRasUlv8y> (consultado el 6 de octubre de 2020).

LGRA. Ley General de Responsabilidades Administrativas. 2020. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8l0w3ky6Xjg6SfiVcUo4w1+FD07A/2TVjDlkba4rrDPvz2PGjCz> (consultado el 13 de agosto de 2020).

LGSNA. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. 2016. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.as>

px?q=s6n2if7Uv7A+Z8l0w3ky6VFT4uSTW9izYwoInsnmGAxFAd5N3UFnoo+z
R914jzOt (consultado el 18 de noviembre de 2020)

LGT. Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública. 2020.
México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en:
<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=pwUhdNvCSySjs8D73SRJEEVliqLLKGQJl0ZQqgbkYyEmOEIhSW+a/O1uDUUIj5TW> (consultado el 13 de agosto de 2020).

Lineamientos Generales de la Comisión Permanente de Contralores Estados-
Federación. 2020. Disponible en:
http://comisioncontralores.gob.mx/2017/images/2020/Formatos/LINEAMIENTOS_GENERALES_CPCE-F_agosto2020.pdf (consultado el 19 de agosto de 2020).

Lopersa Mesa, Gloria Patricia. 2004. "Los derechos fundamentales como mandatos de optimización". *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho* 17 (2004): 211-243. Disponible en:
https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10036/1/Doxa_27_08.pdf
(consultado el 13 de enero de 2021)

López-Ayllón, Sergio. 2005. *Democracia y acceso a la información*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en:
https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/09_Democracia%20y%20acceso%20a%20la%20informacio%CC%81n.pdf
(consultado el 04 de enero de 2021)

Macías, Fernando. 2020. *Corrupción al realizar trámites, un obstáculo para las empresas en México*. Disponible en:
<https://www2.deloitte.com/mx/es/profiles/fmaciasjasso.html> (consultado el 11 de marzo de 2020).

- Martínez Villareal, Juan de Dios; Ochoa González, Óscar; Rivera Hernández, Pedro P.; Alamilla Sosa, Juan Martín. 2017. Cultura de la Legalidad y Participación Ciudadana. En *Cultura de la Legalidad Ciudadana*, Coords. Arango Morales, Xóchitl A.; Leyva Cordero, Oswaldo; Marañón Lazcano, Felipe y Lozano Treviño, David F., 13-26. México: Editorial Fontamara y Universidad Autónoma de Nuevo León. Disponible en: <http://eprints.uanl.mx/13315/1/Cultura%20de%20la%20Legalidad%20y%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf> (consultado el 11 de noviembre de 2020).
- Mata Zenteno, Ximena y Núñez González, Leonardo, coordinadores. 2018. *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de campañas políticas en México*. Disponible en: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://dinerobajolamesa.org/wp-content/uploads/2018/05/Dinero-Bajo-la-Mesa.-Financiamiento-y-Gasto-Ilegal-de-las-Campa%C3%B1as-en-M%C3%A9xico.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2020).
- Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. 2016. *México Informe Final (Aprobado en la sesión plenaria del 15 de septiembre de 2016)*. Organización de los Estados Americanos. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_inf_mex_sp.pdf (consultado el 3 de diciembre de 2019).
- Merino, Mauricio. 2013. "La captura de los puestos públicos". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 219 (sep-dic): 135-156. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182013000300006 (consultado el 14 de enero de 2021)

- México- Evalúa. México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. 2019. *Hallazgos 2018. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2019/08/Hallazgos2018.pdf> (consultado el 13 de noviembre de 2019).
- Meza, Oliver., y Pérez-Chiqués, Elizabeth. 2019. *La corrupción en el gobierno municipal*. <https://contralacorrupcion.mx/desarmarlacorrupcion/la-corrupcion-en-el-gobierno-municipal/> (consultado el 11 de marzo de 2020).
- Mora Reyes, José Ángel. 2004. *El problema de la basura en la Ciudad de México*. Disponible en: http://www.paot.org.mx/contenidos/paot_docs/pdf/basura_df.pdf (consultado el 14 de agosto de 2020).
- Nieto, Fernando. 2020. Human Resources Management as a tool to reduce corruption. Conferencia presentada en el foro "Estudios sobre la corrupción y consulta pública para la integración de la Política Estatal Anticorrupción", 27 al 28 de febrero, en Aguascalientes, Ags. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=wh84pB9d-P8&t=909s> (consultado el 27 de agosto de 2020)
- Norma Mexicana NMX-AA-147-SCFI-2008. 2008. *Servicios de agua potable, drenaje y saneamiento – tarifa – metodología de evaluación de la tarifa*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/166827/NMX-AA-147-SCFI-2008.pdf> (consultado el 1 de septiembre de 2020).
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2016. El Sistema Nacional de Fiscalización de México: fortaleciendo la rendición de cuentas para el buen gobierno. Disponible en:

<https://www.oecd.org/governance/ethics/sistema-nacional-fiscalizacion-mexico.pdf> (consultado el 18 de enero de 2021).

_____. 2018. *Estudio del sistema electrónico de contratación pública de México, Rediseñando CompraNet de manera incluyente*. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/9789264287938-es.pdf?itemId=/content/publication/9789264287938-es&mimeType=pdf> (consultado el 11 de enero de 2021).

OIT. Oficina Internacional del Trabajo. 2005. La prevención: Una estrategia global. Informe de la OIT para el Día mundial sobre la seguridad y la salud en el trabajo, 2005, Ginebra, Suiza. Disponible en: https://www.ilo.org/legacy/english/protection/safework/worldday/products05/report05_sp.pdf (consultado el 11 de noviembre de 2020)

Open Government Partnership. 2018. Opening justice: Access to justice, open judiciaries, and legal empowerment through the Open Government Partnership. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/opening_justice_working_draft_public_version.pdf (consultado el 12 de octubre de 2020)

OSFAGS. Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes. 2018. Informe del Resultado correspondiente a la auditoría practicada al Municipio de Aguascalientes respecto al Ejercicio Fiscal 2017. (27 de septiembre de 2018). Disponible en: <http://osfags.gob.mx/Archivos/Informes/2017/FINANCIERO/1%20MUNICIPIO%20CAPITAL/01%20MUNICIPIO%20DE%20AGUASCALIENTES.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2020).

OSFAGS. Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes. 2019. Informe del Resultado correspondiente a la auditoría practicada al Municipio

de Aguascalientes respecto al Ejercicio Fiscal 2018. (27 de septiembre de 2019). Disponible en:

https://drive.google.com/file/d/1QhpA1nSo_X6xvCIW88HfdUt6pjf5QAHw/edit (consultado el 23 de septiembre de 2020).

Oxfam México. 2020. La (otra) mafia del poder. Corrupción y desigualdad en México. Disponible en:

https://www.oxfam.mx/sites/default/files/La%20otra%20mafia%20de%20poder_0.pdf (consultado el 5 de octubre de 2020)

Pacheco-Vega, Raúl. 2015. "Gobernanza del agua en Aguascalientes: regionalización, reescalamiento e intermunicipalidad". *Espacialidades*, Vol. 5, Núm. 1 (enero-junio): 95-118. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4195/419544925006.pdf> (consultado el 18 de agosto de 2020).

Portal M., Juan Manuel. 2018. La Fiscalización Superior en el Marco del Combate a la Corrupción. En *¿Cómo Combatir la Corrupción?*, coords. Pedro Salazar, Francisco Ibarra Palafox e Imer B. Flores, 95-105. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/27.pdf> (consultado el 11 de noviembre de 2020)

Posner, Richard Allen. 2002. "El movimiento del análisis económico del derecho: desde Bentham hasta Becker". *THĒMIS-Revista de Derecho* 44 (n.d.): 37-54. Disponible en http://revistas.pucp.edu.pe/imagenes/themis/themis_044.html (consultado el 22 de noviembre de 2020)

Presidencia de la República. 2016. Observaciones del Ejecutivo al Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley

General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8l0w3ky6dWw2tIsbGUuCyMYo9iNTkJhE281Vr9MLsske/nuWy/vz+JZ8cEYYPu9gOD/h2N9GA==> (consultado el 29 de octubre de 2020)

PROESPA. Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente. 2020. Boletín No. 14 (6 de julio de 2020). Disponible en: <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/ssi/dnoticia.aspx?b=2081> (consultado el 7 de agosto de 2020)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). Guía Práctica para: Evaluar Capacidades de las Agencias Anticorrupción. Disponible en: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/ACAs%20Practitioners_spanish.pdf

Quiroz, Alfonso W.. 2013. *Historia de la corrupción en el Perú*. Disponible en: <https://ixux7.blogspot.com/2019/10/historia-de-la-corrupcion-en-el-peru.html> (consultado el 20 de noviembre de 2020)

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2009. Disponible en: <https://www.sat.gob.mx/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1461172427008&ssbinary=true> (consultado el 25 de agosto de 2020)

Reyes Blanco, Otilio, y Oslund Rains Franklin Sam. 2014. "Teoría del bienestar y el óptimo de Pareto como problemas microeconómicos". *REICE* Vol. 2, No. 3 (enero-junio): 217-234. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/275368624_Teoria_del_Bienestar_

y_el_Optimo_de_Pareto_como_Problemas_Microeconomicos (consultado el 08 de diciembre de 2020)

Samuelson, Paul A.. 1954. "The pure theory of public expenditure". *The Review of Economics and Statistics* Vol. 36, Núm. 4 (noviembre): 387-389. Disponible en https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Samuelson.pdf (consultado el 22 de noviembre de 2020)

Schenone, Osvaldo. 2013. *Análisis económico de la corrupción*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=qJwFOzmEmQE> (consultado el 31 de julio de 2020)

SEA. Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2018. Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1tLF0l5adgQEOYRiHtu3lPcCvpJwnGhzx/view> (consultado el 1 de diciembre de 2019).

SEA. Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2020. Tercer Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

Selmini, Rossella. 2009. "La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo". *URVIO: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 06 (enero): 41-57. Disponible en <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/41-57/1676> (consultado el 11 de noviembre de 2020)

SESNP. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2019. Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1._MODELO_NACIONAL_DE_POLICIA_Y_JC.pdf (consultado el 7 de octubre de 2020)

Senado de la República. 2016. Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda; que contiene Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?IdOrd=115700&IdRef=1> (consultado el 6 de diciembre de 2019).

SESEA. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. 2019. Encuesta Estatal en materia de Anticorrupción y Cultura de la Legalidad. Disponible en: <https://doc-04-98-docs.googleusercontent.com/docs/securesc/uvl0fh9fikerh3b5o4gi4auovvd4dec1/lui6hfsu80a3fa6d2l46b5q3q3f6sjka/1595427675000/15613260147551200887/14113343100955659423/1fj3FEFYXnb5pvQID6T2A1Ocse3waYWcc?authuser=0&nonce=248gq8a8fm8gi&user=14113343100955659423&hash=simple1fr8mj81kv1bm33pr8ejv9nuhif> (consultado el 22 de octubre de 2020).

_____. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. 2020a. Estudio de Opinión Pública. Grupos de Enfoque: Servidores Públicos. Disponible en: https://www.seaaguascalientes.org/documentos/2020-JUL-17_Comisi%C3%B3n%20Ejecutiva_Reporte_Final_Grupos%20de%20Enfoque.pdf (Consultado el 13 de agosto de 2020)

_____. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. 2020b. Grupo de Enfoque: Riesgos de corrupción en materia de Asuntos Internos de Seguridad Pública (Extracto). [Facebook]. 15 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.facebook.com/sistemaanticorruptionaguascalientes/posts/3157876867624708> (Consultado el 28 de agosto de 2020)

_____. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. 2020c. Grupo de Enfoque: Riesgos de corrupción en materia de Agua (Extracto). [Facebook]. 30 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.facebook.com/sistemaanticorruccionaguascalientes/posts/3119369774808751> (consultado el 28 de agosto de 2020)

SESNA. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. 2020. Guía de diseño de Políticas Estatales Anticorrupción. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Gu%C3%ADa-dise%C3%B1o-PEA.pdf> (consultada el 27 de octubre de 2020)

SESNA. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. 2020b. Catálogo de Información sobre la Corrupción en México (CICM) versión 1.1. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/2020/10/30/catalogo-de-informacion-sobre-la-corruccion-en-mexico-cicm-version-1-1/> (consultado el 04 de diciembre de 2020)

Silva Ruiz, José Plácido. 2012. Bienes públicos e interés colectivo: la prestación del servicio público domiciliario de agua potable en Bogotá. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: http://fce.unal.edu.co/media/files/documentos/Doctorado/Tesis/Tesis_Jos_Silva.pdf (consultado el 22 de noviembre de 2020)

SNA. Sistema Nacional Anticorrupción. 2020. Política Nacional Anticorrupción. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrucci%C3%B3n.pdf> (consultada el 27 de octubre de 2020)

SNF. Sistema Nacional de Fiscalización. 2020. *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción*. Disponible en:

<https://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=300&mid=431&fileid=441> (consultado el 18 de enero del 2021).

SNT. Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. 2017. Acuerdo mediante el cual se modifican los Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción iv del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de internet y en la plataforma nacional de transparencia; así como los criterios y formatos contenidos en los anexos de los propios lineamientos, derivado de la verificación diagnóstica realizada por los organismos garantes de la federación y de las entidades federativas; asimismo se modifican las directrices del Pleno del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en materia de verificación diagnóstica de las obligaciones de transparencia y atención a la denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia. Disponible en: <http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-08.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2019).

SFP y USAID. Secretaría de la Función Pública y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. 2018. Evolución y Retos de la Figura del Testigo Social. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/evolucion-y-retos-de-la-figura-del-testigo-social> (consultado el 5 de diciembre de 2019)

Sola, Juan Vicente. 2011. "Coase y la Decisión Judicial". *Revista "Derecho y Economía"* (Centro de Estudios en Derecho y Economía de la Universidad de

San Martín de Porres) Sin número (enero-diciembre): 1-27. Disponible en https://derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_economia/revista_cede.html (consultado el 22 de noviembre de 2020)

Tesis I.4o.A.40 A. ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO.

Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2002944&Clase=DetalleTesisBL&Semenario=0> (consultado el 6 de diciembre de 2019).

Tesis: III.2o.P.115 P (10a.). UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. CUANDO REALIZA ACTOS DE INVESTIGACIÓN EMANADOS DE LA PRESUNCIÓN DE LA COMISIÓN DE UN DELITO, ÉSTOS SON DE NATURALEZA PENAL PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. Disponible en: https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=inteligencia%2520financiera&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=22&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2014563&Hit=8&IDs=2020752,2019978,2019173,2017996,2017995,2016358,2014611,2014563,2012885,2011913,2010242,2010241,2010240,2009786,2009439,2009438,2009437,2008355,2005512,2003837&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema= (consultado el 25 de agosto de 2020).

UIP. Unión Interparlamentaria de la Organización de las Naciones Unidas. 1997. *Declaración Universal sobre la Democracia*. Disponible en: https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/es_-_ddeclaration-web1.pdf (consultado el 28 de septiembre de 2020).

- Velásquez Gavilanes, Raúl. 2009. "Hacia una nueva definición del concepto 'política pública'". *Desafíos* 20 (enero-junio): 149-187. Disponible en: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433/377> (consultado el 11 de noviembre de 2020)
- Victoria-Marín, Alfredo Carlos, y Enrique Soto-Alva. 2015. "Perspectivas sobre la administración del patrimonio inmobiliario federal en México". *Quivera Revista de Estudios Territoriales* 17-1 (enero-junio): 55-74. Disponible en: <https://quivera.uaemex.mx/article/view/9829/8099> (consultado el 14 de septiembre de 2020).
- Victoria Marín, Alfredo Carlos. 2019. Las políticas inmobiliarias en la planeación del desarrollo del Estado Mexicano. En *La administración de los inmuebles públicos: Una herramienta para una mejor gobernanza*, coordinador Enrique Soto Alva, 275-293. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP); Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); e Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN). Disponible en: <https://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/978-607-9026-84-4.pdf> (consultado el 14 de septiembre de 2020)
- Von Mises, Ludwig. 2011. *La acción humana*. Disponible en: <http://www.anarcocapitalista.com/pdf.htm#Mises> (consultado el 29 de julio de 2020)
- WJP. World Justice Project. 2018. Mexico States Rule of Law Index 2018. Perceptions and experiences in 32 states. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/12MDvIMYQNS0KmiAHQXCIIQ5on3kzVRTX/view> (consultado el 27 de noviembre de 2019).
- Zepeda, Guillermo Raúl y Paola Guadalupe Jiménez. 2019. *Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019*. Disponible en:

<http://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/123/contenido/1567527134U67.pdf> (consultado el 24 de octubre de 2019).

CC	Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción
CE	Contraloría del Estado
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
Código de Ordenamiento	Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes
Consulta Ciudadana	Consulta Ciudadana para la Construcción de la Política Estatal Anticorrupción
COMUPLA	Coordinación Municipal de Planeación
CPC	Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPLAP	Coordinación General de Planeación y Proyectos
DOF	Diario Oficial de la Federación
FECC	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPRA	Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa (en singular o en plural)
ITEA	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes
Ley de Fomento	Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Aguascalientes
Ley de Mejora Regulatoria	Ley de Mejora Regulatoria y Gestión Empresarial para el Estado de Aguascalientes
Ley de Presupuesto	Ley de Presupuesto, Gasto Público y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Aguascalientes y sus Municipios
LGT	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Ley del Sistema	Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGCS	Ley General de Comunicación Social
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas

Lineamientos de Transparencia	Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-08 mediante el cual se modifican los Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción iv del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de internet y en la plataforma nacional de transparencia; así como los criterios y formatos contenidos en los anexos de los propios lineamientos, derivado de la verificación diagnóstica realizada por los organismos garantes de la federación y de las entidades federativas; asimismo se modifican las Directrices del pleno del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en materia de Verificación Diagnóstica de las Obligaciones de Transparencia y atención a la Denuncia por incumplimiento a las Obligaciones de Transparencia
MiPyMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MP	Ministerio Público
OCA	Organismos Constitucionales Autónomos (en singular o en plural)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIC	Órgano Interno de Control (en singular o plural)
OSC	Organización de la Sociedad Civil (en singular o plural)
OSFAGS	Órgano Superior de Fiscalización de Aguascalientes
OPA	Organismo Operador del Agua (en singular o plural)
PDE	Plataforma Digital Estatal
PDN	Plataforma Digital Nacional
PEA	Política Estatal Anticorrupción
PNA	Política Nacional Anticorrupción
POE	Periódico Oficial del Estado
PS	Programas Sociales

PUCGEA	Padrón Único de Beneficiarios del Estado de Aguascalientes
SADER	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social
SEA	Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes
SEFI	Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes
SEGUOT	Secretaría de Gestión Urbanística, Ordenamiento Territorial, Registral y Catastral del Estado de Aguascalientes
SESEA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SICS	Sistema Informático de Contraloría Social
SINIIGA	Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado
Sistema 1	Sistema de Evolución Patrimonial, de Declaración de Intereses y Constancia de Presentación de Declaración Fiscal de la Plataforma Digital Estatal
Sistema 2	Sistema de Información de los Servidores Públicos que intervengan en Procedimientos de Contrataciones Públicas previsto en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes
Sistema 3	Sistema de Información Estatal de Servidores públicos y particulares sancionados previsto en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes
Sistema 4	Sistema de Información y Comunicación del Sistema Estatal de Fiscalización y del Sistema Nacional de Fiscalización previsto en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes
Sistema 5	Sistema de Información de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción previsto en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes
Sistema 6	Sistema de Información Pública de Contrataciones previsto en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción

SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
SP	Servidores públicos
SPC	Servicio profesional de carrera
Secretario	Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del
Técnico	Sistema Estatal Anticorrupción
SNT	Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales