



Política Estatal  
**Anticorrupción**  
Michoacán

**COMITÉ  
COORDINADOR**  
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN  
MICH OACÁN

**SE  
SEA**  
SECRETARÍA EJECUTIVA  
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN  
MICH OACÁN

**Comisión  
Ejecutiva**  
Sistema Estatal Anticorrupción





Política Estatal  
**Anticorrupción**  
Michoacán

**COMITÉ  
COORDINADOR**  
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN  
MICHOCÁN





# DIRECTORIO

## COMITÉ COORDINADOR

**MTRA. ELIZABETH VÁZQUEZ BERNAL**

PRESIDENTA DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
Y DEL COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

**DR. ALEJANDRO CARRILLO OCHOA**

FISCAL ESPECIALIZADO EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN

**LIC. AZUCENA MARÍN CORREA**

SECRETARIA DE CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MICHOACÁN

**MTRO. JORGE RESÉNDIZ GARCÍA**

MAGISTRADO PRESIDENTE DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA Y  
DEL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO

**MTRA. ARELI YAMILET NAVARRETE NARANJO**

COMISIONADA PRESIDENTA DEL INSTITUTO MICHOACANO DE TRANSPARENCIA,  
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

**MTRO. J. JESÚS SIERRA ARIAS**

MAGISTRADO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MICHOACÁN

**LIC. GEOVANNI DANIEL CERVANTES GARCÍA**

TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL AYUNTAMIENTO DE BRISEÑAS

**L.C. MOISÉS SALAS BALLESTEROS**

TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL AYUNTAMIENTO DE INDAPARAPEO

**LIC. ULICES ROBLES DE LA ROSA**

TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL AYUNTAMIENTO DE TUZANTLA

**LIC. ANA MARÍA VARGAS VÉLEZ**

SECRETARÍA TÉCNICA DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA  
DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN



---

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>15</b>
Glosario	19
<b>DISEÑO DE LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN</b>	<b>21</b>
<b>Marco Normativo</b>	<b>23</b>
<b>Diseño y Criterios</b>	<b>31</b>
a. Postulados teóricos	31
b. Contextualización estatal y alineación a la Política Nacional Anticorrupción	33
c. Evidencia	35
<b>Coordinación entre autoridades en materia anticorrupción</b>	<b>38</b>
<b>PROBLEMATIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN</b>	<b>41</b>
Definiendo la Corrupción	43
Delimitación de la Corrupción en México y Michoacán	47
Análisis de Involucrados	50
Análisis Causal de la Corrupción	51
<b>DIAGNÓSTICO DE MICHOACÁN</b>	<b>53</b>
<b>Contextualización en datos</b>	<b>55</b>
Trabajos coordinados	55
Encuesta Universitaria	60
Encuesta a Órganos Internos de Control Municipales	62
<b>Impunidad</b>	<b>65</b>
La denuncia como disruptor de la corrupción	70
Sistemas de impartición de justicia	79
La sanción	83
<b>Cultura de ilegalidad</b>	<b>85</b>
La corrupción como conducta normalizada socialmente	85
Profesionalización del Servicio Público	93
Ética pública e integridad	98
La corrupción de ventanilla	100
Puntos de contacto gobierno-empresas	107
<b>Limitada participación y desafección ciudadana</b>	<b>112</b>

Limitada participación ciudadana	115
Desafección ciudadana	119
<b>Discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos</b>	<b>123</b>
Transparencia y Rendición de Cuentas	125
Fiscalización y Control de los Recursos Públicos	133
Riesgos de corrupción identificados del Informe del Resultado de la Fiscalización a las Cuentas Públicas de Michoacán (2019-2020).	136
<b>LOS MUNICIPIOS, ESENCIALES EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN</b>	<b>139</b>
Órganos Internos de Control, unidad básica de prevención, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.	145
<b>DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO DE LA PEA</b>	<b>149</b>
<b>VISIÓN MICHOACÁN</b>	<b>155</b>
<b>Visión Michoacán</b>	<b>157</b>
Análisis de soluciones	157
Ejes Estratégicos de la Política Estatal Anticorrupción	159
Eje 01 “Combatir la Impunidad”	161
Eje 02 “Fortalecer la Cultura de la Legalidad”	162
Eje 03 “Impulsar la Participación Ciudadana”	162
Eje 04 “Garantizar la Transparencia y el Control de los Recursos Públicos”	163
<b>Principios Transversales de la Política Estatal Anticorrupción</b>	<b>164</b>
I. Derechos Humanos	165
a) Interculturalidad	167
b) Perspectiva de Género	168
<b>II. Gobierno Digital</b>	<b>170</b>
Plataforma Digital Estatal	173
<b>III. Gobierno Abierto</b>	<b>174</b>
<b>Prioridades de la Política Estatal Anticorrupción</b>	<b>176</b>
<b>IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</b>	<b>185</b>
Implementación	187
Seguimiento y Evaluación	190

Ejes Estratégicos y Prioridades de Política Estatal Anticorrupción	192
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	<b>197</b>
Fuentes de Información	199
<b>ANEXOS</b>	<b>207</b>
Anexo 1. Informes y estudios elaborados por la Comisión Ejecutiva para la construcción de la Política Estatal Anticorrupción del Michoacán (2019-2020).	209
Anexo 1.1 Informe Ejecutivo de la Corrupción en el Estado de Michoacán, desde una perspectiva Universitaria. (2019)	209
Anexo 1.2 Informes de los Foros Regionales Por un Michoacán sin Corrupción. (2019-2020)	209
Anexo 1.3 Resumen Ejecutivo de la Consulta en línea para la construcción de la Política Estatal Anticorrupción en Michoacán (2019).	209
Anexo 1.4 Resultados de la Consulta online a Organizaciones de la Sociedad Civil y Expertos (2020).	209
Anexo 1.5 Resultados de la Consulta online a Órganos Internos de Control (2020).	209
Anexo 2. Proceso de consulta, integración y presentación de la Política Estatal Anticorrupción (Mapa de ruta tomada)	210
Anexo 3. Catálogo de delitos por hechos de corrupción por entidad federativa (2020)	211
Anexo 4. Semáforo sobre lineamientos, manuales y/o reglamentos de denuncia, investigación, resolución de faltas administrativas y/o hechos de corrupción de Michoacán (2020)	212
Anexo 5. Diagnóstico sobre la implementación de la Ley de Archivos en el Estado de Michoacán (2020)	221
Anexo 6. Diagnóstico de la implementación, seguimiento y consolidación del Servicio Civil de Carrera (2020)	225
Anexo 7. Diagnóstico de formatos, mecanismos y/o acciones de participación ciudadana vigentes en el Estado de Michoacán (2020)	226
Anexo 8. Diagnóstico de las iniciativas ciudadanas presentadas ante el H. Congreso del Estado de Michoacán (2018-2020)	229
Anexo 9. Códigos de Ética emitidos por los ayuntamientos de Michoacán (mayo de 2022)	230
Anexo 10. Tabla de alineación entre prioridades PNA y PEA	233

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Ejes estratégicos y prioridades de la PEA	17
Gráfico 2. Conformación del SEA Michoacán	29
Gráfico 3. Ciclo de políticas públicas	32
Gráfico 4. Ejes de la PNA	34
Gráfico 5. Lógica de formulación de la PEA	35
Gráfico 6. Estrategia de alineación	36
Gráfico 7. Proceso de integración de la PEA	37
Gráfico 8. Bases de Coordinación del Comité Coordinador del SEA	40
Gráfico 9. Ranking del Índice de Percepción de la Corrupción de México	47
Gráfico 10. Prevalencia de corrupción	48
Gráfico 11. Análisis de involucrados	50
Gráfico 12. Análisis causal de la corrupción (Diagrama de Ishikawa)	51
Gráfico 13. Insumos de la Política Pública	56
Gráfico 14. Resultados de los insumos técnicos para la PEA	57
Gráfico 15. Consultas Ciudadanas	58
Gráfico 16. Porcentaje de participación en la encuesta	63
Gráfico 17. Problemáticas de mayor impacto en los municipios	64
Gráfico 18. Ausencia de corrupción	67
Gráfico 19. Justicia civil	67
Gráfico 20. Justicia penal	68
Gráfico 21. Cadena impune nacional	69
Gráfico 22. Cadena impune Michoacán	70
Gráfico 23. ¿Guardar silencio ante la corrupción?	71
Gráfico 24. ¿Cómplice de corrupción?	71
Gráfico 25. Quejas y/o denuncias por incumplimiento de obligaciones de servidores públicos (2018-2020)	73
Gráfico 26. Porcentaje de personas servidoras públicas sancionados por tipo de falta	74
Gráfico 27. Impunidad por actos de corrupción	74
Gráfico 28. Razones para no denunciar delitos	75
Gráfico 29. Causas para no denunciar	75
Gráfico 30. Porcentaje de delitos no denunciados ante el ministerio público	77
Gráfico 32. Porcentaje de cifra negra por entidad federativa	78
Gráfico 31. Cifra negra en México	78
Gráfico 33. Nivel de percepción de confianza de la sociedad en las autoridades	79
Gráfico 34. Nivel de percepción sobre la corrupción en las autoridades	80
Gráfico 35. Cumplimiento regulatorio	80
Gráfico 36. Conclusión de carpetas de investigación	81
Gráfico 37. Número de carpetas de investigación registradas	82
Gráfico 38. Estado que guardan los procedimientos TJAM	82

Gráfico 39. Auditorías y sanciones impuestas en APE	83
Gráfico 40. Tipos de sanciones	84
Gráfico 41. La corrupción como norma social	87
Gráfico 42. Confianza en instituciones o actores de la sociedad	88
Gráfico 43. ¿Qué tan de acuerdo está con la frase “un funcionario público puede aprovecharse de su puesto, siempre y cuando haga cosas buenas”?	89
Gráfico 44. Percepción de la presencia de corrupción en instituciones de gobierno	90
Gráfico 45. Grado de aceptación de que servidores públicos abusen de su puesto	91
Gráfico 46. Violación de leyes	92
Gráfico 47. Municipios a nivel nacional que contaron Servicio Profesional de Carrera policial	95
Gráfico 48. Percepción sobre la frecuencia de corrupción en su entidad federativa	97
Gráfico 49. Inclusión de temas anticorrupción en asignaturas de educación básica	100
Gráfico 50. Porcentaje de usuarios de servicios que presentaron un problema	101
Gráfico 51. Tasa de prevalencia de corrupción a nivel federal	101
Gráfico 52. Prevalencia de corrupción por cada 100 000 habitantes	102
Gráfico 53. Tasa de incidencia de corrupción por cada 100 000 habitantes	102
Gráfico 54. Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción	103
Gráfico 55. Percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en diversas instituciones	103
Gráfico 56. Confianza en la policía	104
Gráfico 57. Problemáticas sobre el gobierno	104
Gráfico 58. Pago de sobornos	106
Gráfico 59. Delito más frecuente por entidad federativa	107
Gráfico 60. Unidades económicas víctimas de corrupción	108
Gráfico 61. Costos de corrupción	108
Gráfico 62. Indicadores por unidad económica	109
Gráfico 63. Percepción de inclusión en la toma de decisiones	113
Gráfico 64. Índice de Gobierno Abierto y subíndices	116
Gráfico 65. Subíndice de participación por perspectivas	116
Gráfico 66. Subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental por entidad federativa	117
Gráfico 67. Espacios de participación ciudadana en la APE	118
Gráfico 68. Subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana por entidad federativa	119
Gráfico 69. ¿Se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio?	120
Gráfico 70. Participación ciudadana en foros regionales	121
Gráfico 71. Interés ciudadano en asuntos públicos	122
Gráfico 72. Datos estadísticos del IMAIP	126
Gráfico 73. Subíndice de transparencia por perspectivas	127
Gráfico 74. Componente de acceso a la información desde la perspectiva gubernamental, por entidad federativa	128

Gráfico 75. Componente de transparencia activa, por entidad federativa	129
Gráfico 76. Componente de datos abiertos, por entidad federativa	129
Gráfico 77. Componente de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana, por entidad federativa	130
Gráfico 78. Componente de transparencia proactiva, por entidad federativa	131
Gráfico 79. Solicitudes de información por APE	132
Gráfico 80. Datos del Índice de Calidad de la Información	134
Gráfico 81. Datos para Michoacán del BIPE 2021	135
Gráfico 82. Etapas del ciclo presupuestario	136
Gráfico 83. Auditorías realizadas por la ASM	137
Gráfico 84. Resultados de la Cuenta Pública 2020	138
Gráfico 85. Información municipal del IIPE 2019	142
Gráfico 86. Resultados del Diagnóstico PbR-SED 2021 (Nivel de avance en transparencia presupuestal municipal)	144
Gráfico 87. Servidores Públicos municipales	146
Gráfico 88. Procedimientos resueltos por OIC municipales	147
Gráfico 89. Tipos de auditoría	147
Gráfico 90. Árbol de problemas	151
Gráfico 91. Árbol de objetivos	152
Gráfico 92. Etapas de la Metodología del Marco Lógico	158
Gráfico 93. Ejes estratégicos de la PEA	159
Gráfico 94. Objetivos de los Ejes Estratégicos de la Política	160
Gráfico 95. Eje 01 “Combatir la impunidad”	161
Gráfico 96. Eje 02 “Fortalecer la Cultura de la Legalidad”	162
Gráfico 97. Eje 03 “Impulsar la Participación Ciudadana”	162
Gráfico 98. Eje 04 “Garantizar la Transparencia y el Control de los Recursos Públicos”	163
Gráfico 99. Principios Transversales de la PEA	165
Gráfico 100. Objetivos de Desarrollo Sostenible	166
Gráfico 101. Gobierno Digital en Michoacán	172
Gráfico 102. Sistemas de la Plataforma Digital Estatal	173
Gráfico 103. Modelo de coordinación para la implementación de la Política	176
Gráfico 104. Prospectiva para Michoacán	181
Gráfico 105. Prospectiva Michoacán en cifras	182
Gráfico 106. Beneficios de la Política Estatal Anticorrupción	184
Gráfico 107. Planeación Estratégica para la implementación de la Política	187
Gráfico 108. Modelo del proceso de Implementación de las políticas	188
Gráfico 109. Evaluación y análisis de políticas públicas	190

---

# ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Estadísticas de Michoacán	56
Tabla 2. Variables y percepción de la corrupción	59
Tabla 3. Ayuntamientos participantes	63
Tabla 4. Índice del Estado de Derecho por entidad federativa	66
Tabla 5. Semáforo sobre procedimientos de denuncia	72
Tabla 6. La cultura de ilegalidad en números	86
Tabla 7. Estatus del Servicio Civil de Carrera en Michoacán (2020)	96
Tabla 8. Costos de la corrupción en México	105
Tabla 9. Lenguas indígenas en Michoacán	167



---

# PRESENTACIÓN

La Política Estatal Anticorrupción (PEA) del Estado de Michoacán de Ocampo es el documento estratégico que señala los puntos de acción y atención de los Órganos del Estado, en las materias de prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y el control de recursos públicos. Asimismo, la Política es el instrumento técnico que tiene el propósito de establecer un adecuado y efectivo funcionamiento de coordinación de las instituciones que conforman el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), en aras de lograr una intervención efectiva del problema de la corrupción pública en la entidad. La Visión Michoacán, apunta a la suma de esfuerzos coordinados con un horizonte concreto que de dirección a los objetivos en el corto, mediano y largo plazo.

La presente política pública se fundamenta en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), y en el ámbito local, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, así como en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo (LSEAEMO). De acuerdo con este último ordenamiento, el SEA se integra por: El Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana.

Corresponde al primero, entre otras las siguientes funciones:

- El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, prevención, disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; y
- El establecimiento de mecanismos, bases y principios para la efectiva coordinación con las autoridades

estatales y municipales en materia de fiscalización, control, prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan

Por su parte, entre las atribuciones del Comité de Participación Ciudadana, se encuentran:

- Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre políticas públicas.
- Proponer mecanismos de coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos.

De igual modo, la Secretaría Ejecutiva y la Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, tienen la atribución de generar insumos técnicos para el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, entre ellos, las políticas públicas en las materias mencionadas. En este sentido, la Comisión Ejecutiva (Art. 33 de la LSEAEMO), puede opinar y realizar las propuestas que considere necesarias para la elaboración de la Política Estatal Anticorrupción, así como las metodologías para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables a los fenómenos de corrupción, así como a las políticas integrales en la materia.

Bajo este marco, y en alineación con la Política Nacional Anticorrupción (PNA), se propuso, implementar una hoja de ruta para la elaboración del proyecto de política pública en la materia durante el 2020. El punto de inicio fueron los trabajos de recopilación, análisis y sistematización de una extensa data, con la finalidad de obtener evidencia y un diagnóstico preciso sobre la materia, para construir la política pública local enmarcada al contexto local y con un estricto rigor metodológico. Para este fin se sistematizaron decenas de referencias

y bases de datos, se realizó una investigación de gabinete y se consideraron los insumos de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), tales como el Catálogo de Información sobre la Corrupción en México (CICM) y la Guía de Elaboración de las Políticas Estatales Anticorrupción.

En el proceso de integración de la PEA se realizaron una serie de acciones en las que resultó nodal la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, del sector empresarial y de la esfera académica de la entidad, con el propósito de lograr una interlocución con distintos sectores de la sociedad y obtener un panorama general, actual y focalizado del fenómeno de la corrupción en distintos sectores y regiones del Estado. Con marcos metodológicos sustentados en investigación, se realizaron tres foros regionales en los municipios de Uruapan, Lázaro Cárdenas y Zamora, en los que se contó con la participación de 11 organizaciones civiles. Se llevaron a cabo dos encuestas especializadas, dos estudios y tres consultas por internet a miembros de organizaciones de la sociedad civil, cuerpos académicos especializados, asociaciones empresariales, colegios de profesionistas, periodistas y a 9 Instituciones Universitarias. Lo que resultó en un total de 3632 personas participantes en esta construcción colectiva. (Para más detalles ver Anexo 1).

En el desarrollo de estos espacios de reflexión, además de los datos estadísticos, se generaron una serie de dinámicas de colaboración, asistencia y vinculación, tales como los resultantes del trabajo realizado con la Red Juntos por Michoacán, con los que se elaboró el proyecto “Estado que guarda el fenómeno de la corrupción en el Estado de Michoacán, desde una perspectiva universitaria”, en 2019; la encuesta en línea que fue remitida a 1774 Organizaciones de la Sociedad Civil registradas en el Instituto de Bienestar y la Secretaría de Política Social en la entidad, en abril de 2020;

y una encuesta de percepción por parte de 72 titulares de Órganos Internos de Control municipales del Estado de Michoacán, en 2020.

Atendiendo a los resultados de la sistematización de la información obtenida y a las directrices de la PNA, el proyecto de la Política se diseñó a lo largo del ejercicio 2020 y se continuó actualizando durante el 2021 e inicios del 2022. En esta etapa se establecieron mesas de trabajo en las cuales se planificó la creación y sistematización de insumos, así como adecuaciones al proyecto. Los acuerdos obtenidos a partir de la colaboración interinstitucional han surgido como un incentivo para la puesta en marcha de las acciones hacia un objetivo común, así como evidencia de un sólido propósito por avanzar de forma articulada, en el combate contra la corrupción por parte de todas las instituciones integrantes del Comité Coordinador.

La PEA, derivada del citado proceso participativo y colaborativo, define a la corrupción pública como un problema de carácter sistémico, donde el ejercicio del poder público encomendado se usa para obtener beneficios distintos a los previstos en los cauces legalmente instituidos. Aunado al hecho de que la corrupción, está asumida como una norma social informal. Por lo anterior, se estima que sus causas son multifactoriales, que sus manifestaciones tienden a reproducirse, a perfeccionarse, y que sus impactos producen consecuencias graves al orden y tejido social. Como resultado del diagnóstico de los elementos particulares del fenómeno y de las medidas para su combate en Michoacán, se identificaron importantes áreas de oportunidad y de acción por parte de las instituciones del Estado.

Para la presente PEA se establecieron cuatro ejes estratégicos y tres principios transversales para su ejecución a través de 24 prioridades de atención en el corto, mediano y largo plazo.

**Gráfico 1. Ejes estratégicos y prioridades de la PEA**



*Fuente: Elaboración propia*

Cabe referir que a nivel nacional, la Política Nacional Anticorrupción (PNA) estableció a su vez cuatro ejes estratégicos y tres principios transversales para su ejecución. Si bien, la PNA muestra una “fotografía completa” del problema de la corrupción, sus causas y objetivos a nivel nacional, en la presente PEA se realiza una reorientación de algunas directrices, esto para generar una estrategia focalizada de la atención del fenómeno sistémico, de acuerdo con las necesidades, contextos y requerimientos específicos de Michoacán.

La estructura de este documento se divide en seis apartados:

En primer lugar, los criterios en los que se basan las decisiones del diseño de la política pública. Tales como la incorporación de una visión estratégica con el ciclo o etapas de política pública, la alineación a la Política Nacional Anticorrupción (PNA) y la concordancia entre los marcos normativos e institucionales. Todos estos criterios brindan elementos argumentativos sólidos para hacer viables y pertinentes los ejes

estratégicos y las prioridades de Política.

En el segundo apartado, se establece la definición de corrupción, las causas que la generan y los efectos que manifiesta en la esfera pública; el análisis de múltiples y diversas perspectivas teóricas y enfoques de estudio para comprenderla como un fenómeno sistémico, circunscribirla como problema público y establecer cuáles son los riesgos si no se atiende dentro de la agenda pública actual y en un marco contextual como el presente.

La tercera parte del documento, denominada Diagnóstico de Michoacán, aborda la contextualización de la corrupción como problema en el país, y en particular en Michoacán. Para este diagnóstico, se consultaron estadísticas estatales, investigaciones de referencia, mediciones e indicadores, literatura especializada, informes de actividades y datos publicados por las instituciones del Comité Coordinador y estudios técnicos que se han publicado en fuentes oficiales, así como los referenciados en el Catálogo

de Información sobre la Corrupción en México (CICM). Del mismo modo, la Comisión Ejecutiva determinó la generación de insumos informativos y documentales propios basados en metodologías y la generación de productos específicos. Conjuntamente este apartado evidencia la problemática actual del fenómeno, reflejada tanto en la estadística local como en la información de las distintas instituciones que componen el SEA de Michoacán y de donde se determinan relaciones causales a la problemática en mención.

En el cuarto apartado, se hace referencia a la Visión Michoacán que comprende cuatro ejes estratégicos y 24 prioridades de Política determinados a partir del diagnóstico y expresado en los árboles de problemas y objetivos. Los cuales servirán de directrices en el proceso de implementación y seguimiento. Además, se integró una sección con tres principios transversales:

Derechos Humanos, Gobierno Digital y Gobierno Abierto. El primero, se contemplan la interculturalidad y la perspectiva de género; el segundo, es el desarrollo de Inteligencia y aprovechamiento de Tic's como herramienta fundamental para el gobierno digital; y el tercero, corresponde al elemento de Gobierno Abierto y sus implicaciones para el combate a la corrupción. Tres factores que trastocan a las prioridades y líneas de acción y sin las cuales ésta Política estaría incompleta.

Estos primeros cuatro apartados conforman el marco base para establecer la comprensión de la problemática, su diagnóstico y el objetivo de la intervención propuesta en Michoacán.

En el quinto apartado, la PEA se instaura como el escenario marco para establecer la ruta en términos de la creación, socialización y ejecución del Programa de Implementación (PI), que contendrá las acciones específicas de cada una de las prioridades de Política que serán ejecutadas por distintas instituciones públicas. El Programa estará bajo el enfoque de orientación a resultados (PbR), para prevenir, investigar, sancionar y disuadir las faltas administrativas y hechos de corrupción. Con la finalidad de establecer escenarios de prospectiva, también se vislumbra que el PI esté amparado en una

visión a corto y mediano plazo, para atender la problemática y lograr un Michoacán sin corrupción.

Continuando con el ciclo de política pública, el Programa de Implementación (PI) se diseñará a partir de la presente Política Estatal Anticorrupción, surgirá a partir de los 4 ejes estratégicos y atenderá las 24 prioridades de política pública, contendrá mínimamente: líneas de actuación (o acciones), liderazgos/responsabilidades de cada proyecto, cronogramas, recursos presupuestales, fichas metodológicas y particularidades de los medios y tareas a desarrollarse. Quedando así delimitadas las responsabilidades, tareas y productos que generen resultados de impacto en el escenario estatal.

Respecto a las directivas para la evaluación de la Política, se adoptará la propuesta del "Modelo de Seguimiento de la Corrupción (MOSEC)", así como la creación de indicadores correspondientes con las prioridades y líneas de acción locales establecidas. En concordancia con este punto, para proseguir con el ciclo de la política pública, se asume que es necesaria la evaluación constante de la implementación y de los resultados, a fin de que, en su caso, sean adecuados, modificados o redirigidos. Los productos e impacto de la Política y su Programa de Implementación serán a su vez el insumo para la mejora y acondicionamiento de las actividades que dan sentido al SEA y al SNA en su conjunto.

Finalmente, se encontrará una sección de "anexos", correspondientes a evidencias en extenso, que se han realizado y/o analizado para la formulación de la PEA y su puesta en marcha.

El Sistema Estatal Anticorrupción, reitera su razón de ser en el compromiso firme de establecer acciones articuladas y coordinadas para lograr una gestión pública basada en los valores de probidad, ética e integridad en el servicio público y en una lucha permanente contra la corrupción y sus manifestaciones que hoy sigue siendo uno de los grandes problemas públicos a nivel nacional y estatal.

**“ Michoacán contra la corrupción ”**

---

# GLOSARIO

<b>Término</b>	<b>Definición</b>
<b>AGA</b>	Alianza para el Gobierno Abierto
<b>ASM</b>	Auditoría Superior de Michoacán
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CC</b>	Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción
<b>CE</b>	Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción
<b>CICM</b>	Catálogo de la Información de la Corrupción en México
<b>CIDE</b>	Centro de Investigación y Docencia Económicas
<b>CNGMD</b>	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales
<b>CNGSP</b>	Censo Nacional de Gobierno y Seguridad Pública
<b>CNPJE</b>	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal
<b>CNPLE</b>	Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>CPC</b>	Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción
<b>CPJ</b>	Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>CPELSMO</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo
<b>DAI</b>	Derecho de Acceso a la Información
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>ENCIG</b>	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
<b>ENCRIGE</b>	Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas
<b>ENCUCI</b>	Encuesta Nacional de Cultura Cívica
<b>ENCUP</b>	Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas
<b>ENVIPE</b>	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
<b>FECC</b>	Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Michoacán
<b>IED</b>	Índice de Estado de Derecho (WJP)
<b>IPC</b>	Índice de Percepción de la Corrupción (TI)
<b>IMAIP</b>	Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
<b>IMCO</b>	Instituto Mexicano para la Competitividad
<b>INAI</b>	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>LFRCF</b>	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación
<b>LGCG</b>	Ley General de Contabilidad Gubernamental
<b>LGRA</b>	Ley General de Responsabilidades Administrativas
<b>LGSNA</b>	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

<b>LGTAIP</b>	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
<b>LMREMOM</b>	Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios
<b>LRAEMO</b>	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo
<b>LOAPEMO</b>	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo
<b>LSEAEMO</b>	Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo
<b>LTAIPM</b>	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo
<b>MCC</b>	Mexicanos Contra la Corrupción
<b>MML</b>	Metodología del Marco Lógico
<b>MOSEC</b>	Modelo de Seguimiento de la Corrupción de la SESNA
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OIC</b>	Órgano Interno de Control
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OSC</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>PED</b>	Plataforma Estatal Digital
<b>PND</b>	Plataforma Nacional Digital
<b>PEA</b>	Política Estatal Anticorrupción
<b>PI</b>	Programa de Implementación
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNA</b>	Política Nacional Anticorrupción
<b>PND</b>	Plataforma Digital Estatal
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>SEA</b>	Sistema Estatal Anticorrupción
<b>SECOEM</b>	Secretaría de Contraloría del Estado de Michoacán
<b>SESEA</b>	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción
<b>SESNA</b>	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
<b>SFP</b>	Secretaría de la Función Pública
<b>SNA</b>	Sistema Nacional Anticorrupción
<b>SNF</b>	Sistema Nacional de Fiscalización
<b>SNT</b>	Sistema Nacional de Transparencia
<b>TJAM</b>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán
<b>TI</b>	Transparencia Internacional
<b>UMSNH</b>	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
<b>UNODC</b>	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
<b>UNAM</b>	Universidad Nacional Autónoma de México
<b>URPP</b>	Unidad de Riesgos y Política Pública de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>WJP</b>	World Justice Project



# **DISEÑO DE LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN**



# Marco Normativo

La coordinación entre las diferentes instancias que componen el Sistema Estatal Anticorrupción es la pieza fundamental para llevar a cabo una implementación efectiva de política pública en contra de actos de corrupción. Razón por la cual el enfoque para la construcción de la presente PEA ha sido la búsqueda de esquemas de colaboración y acciones articuladas, como las que le dieron nacimiento al propio Sistema. En este sentido, se puntualizan algunos elementos del marco legal y organizacional que dan sustento a la conformación del propio Sistema.

## Internacional

A nivel internacional existen una serie de instrumentos jurídicos que buscan incidir en el combate a la corrupción, a partir de la coordinación de esfuerzos entre las diferentes naciones.

Uno de los principales tratados internacionales es la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (CICC-OEA), firmada por México el 26 de marzo de 1996 y ratificada el 27 de mayo de 1997. Esta Convención, es el primer instrumento jurídico internacional en su tipo ya que reconoce expresamente la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento que promueva y facilite la cooperación entre los países para combatirla.

De igual modo, reconoce que la corrupción no podrá ser solucionada únicamente con acciones represivas, sino que es necesario que los Estados firmantes adopten medidas preventivas orientadas a modernizar las instituciones de gobierno y a eliminar las causas de la corrupción o las condiciones que la propicien. En este sentido, la CICC concibe la lucha contra la corrupción como un proceso y no como el resultado de acciones puntuales. Por lo tanto, el esfuerzo debe ser permanente y de desarrollo progresivo.

Otros aspectos fundamentales que destacan este instrumento se ubican en la promoción de mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; en el reconocimiento de que los esfuerzos para combatirla deben hacerse mediante la coordinación y el compromiso de todos los actores sociales, y no únicamente desde el Estado, en particular, reconociendo la importancia y necesidad de la participación de la sociedad civil en esta lucha. Además, la CICC establece la extradición de personas por delitos de corrupción; la cooperación y la asistencia entre los Estados a fin de la asistencia entre los Estados a fin de obtener pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos corruptos. Asimismo, facilita los mecanismos para la identificación, rastreo, confiscación y decomiso de bienes derivados de actos corruptos y exhorta a los países a evitar que el secreto bancario pueda ser utilizado para encubrir o este tipo de actos.

La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), también denominada como “Convención Anticohecho”, es un acuerdo internacional suscrito por países que establecen medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a personas funcionarias públicas extranjeras que participan en transacciones comerciales internacionales. Fue firmada en 1997 y entró en vigor el 26 de julio de 1999. En este instrumento clave se considera el cohecho como un fenómeno generalizado en las inversiones y transacciones comerciales internacionales, lo cual socava el buen gobierno, la competitividad y el desarrollo económico de las naciones. Además, reconoce la necesidad de esfuerzos más allá del plano nacional, requiriendo además de la cooperación, la supervisión y el seguimiento multilateral.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), también conocida como la Convención de Mérida, fue abierta a firma en 2003 y ratificada en México el 14 de diciembre de 2005. Su adopción fue motivada por la preocupación de la gravedad del problema en los ámbitos locales y transnacionales, y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de todas las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible de los Estados y el imperio de la ley; por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero; por los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos y que llegan a constituir una proporción importante de los recursos de los países.

Por lo anterior, uno de sus objetivos principales fue el adoptar medidas para prevenir y combatir eficaz y eficientemente la corrupción. Específicamente en su numeral 5.1 que a la letra señala:

*Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas (UNCAC, 2005).*

Resulta relevante también que el artículo 6.1 de la UNCAC dispone que cada Estado Parte, con base en su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, encargados de prevenir y combatir la corrupción con medidas como la creación de instituciones, del fortalecimiento de capacidades y de la aplicación de las políticas públicas en la materia, así como en la supervisión de su puesta en práctica.

La finalidad de dicha Convención es:

- a. Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y

eficientemente la corrupción;

- b. Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y
- c. Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

En este sentido, la Convención reconoce que una gestión pública eficiente, responsable y transparente es la base de un buen gobierno; y que, para evitar los efectos nocivos de la corrupción se requiere del fomento de una cultura social a su rechazo, donde es indispensable que sus normas sean aplicables también al sector privado y se involucre a la sociedad en el diseño e implementación de estrategias de corresponsabilidad en la materia.

Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estipula en su estudio “Corrupción y Derechos Humanos” que los Estados no pueden cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando existe corrupción extendida. “Por el contrario, la privación de los derechos como la alimentación, la salud, la vivienda y la educación son algunas de las terribles consecuencias que produce la corrupción en los países latinoamericanos” (2019, p. 57). En ese sentido, “el principio orientador y el punto de partida de toda política pública anticorrupción se asienta en la consideración de la centralidad de las víctimas de corrupción” (p.189). Entonces, resulta innegable el impacto de la corrupción pública que impide el goce y disfrute de los derechos humanos básicos, de ahí la necesidad de implementar acciones urgentes y coordinadas en la materia. Razón, además, por la cual es uno de los principios transversales de esta política pública.

## Nacional

En las últimas décadas México ha experimentado un proceso de transformación normativa con el involucramiento de los diferentes órdenes del gobierno mexicano, sectores académicos, de especialistas y de la sociedad civil, encaminados a impulsar acciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

En este sentido, la reforma Constitucional de 2015 en materia anticorrupción sienta las bases para

la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que distribuyó nuevas responsabilidades a los órganos existentes, fortaleciendo la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno con la finalidad principal de establecer una coordinación entre las diferentes instancias del gobierno y la propia sociedad encaminadas a luchar contra la corrupción.

*Precisamente en la exposición de motivos de la reforma, se estableció que el combate a la corrupción debe ser atendido desde la Ley Fundamental como una facultad concurrente, ya que así se insertará dentro del contexto del federalismo cooperativo, en la que existirá -como en el caso de la seguridad pública y otras materias - la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado mexicano.<sup>1</sup>*

Puntualmente, en el año 2015, derivado de un ejercicio de parlamento abierto, se reformó el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para instituir al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Definiéndolo como la instancia de coordinación y articulación de políticas y mecanismos 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.

Dicho artículo señala la esencia, objeto, conformación y las bases mínimas de funcionamiento del SNA, y es importante resaltar que, en su último párrafo, establece que las entidades federativas conformarán sus sistemas locales anticorrupción con el objetivo de coordinar a las autoridades locales competentes en las referidas materias.

Del mismo modo, se incorporaron en la base constitucional reformas a diversos artículos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015. Fundamentalmente al Título Cuarto, en el que se establece un nuevo

esquema de responsabilidades administrativas a los servidores públicos y en su caso, a los particulares que participen en la comisión de faltas administrativas, modificándose la competencia en su conocimiento; se fortalecen las facultades de fiscalización y se adecúa el ordenamiento jurídico penal para tipificar delitos relacionados con hechos de corrupción, entre otras.

Para materializar esta reforma Constitucional, en el régimen transitorio se mandató tanto al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedir ciertas leyes y la modificación a diversos ordenamientos jurídicos para lograr la articulación plena del Sistema.

Atento a ello, el 18 de julio de 2016, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las leyes secundarias que complementan al Sistema Nacional Anticorrupción. Cinco leyes en materia administrativa y dos en materia penal que consisten en las siguientes:

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Ordenamiento que se creó para establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para el funcionamiento del SNA; a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

Ley General de Responsabilidades Administrativas. También es una ley nueva que dispone las competencias de los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades, obligaciones y sanciones de los servidores públicos por los actos y omisiones en que incurran, y de particulares vinculados con faltas administrativas graves, asimismo, se incluye el nuevo procedimiento de responsabilidad administrativa.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Misma que tiene por objeto reglamentar los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia

<sup>1</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción. Disponible en:

[http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios\\_legislativos2/docs/dictamen\\_140415.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/dictamen_140415.pdf)

de revisión y fiscalización de cuenta pública; situaciones irregulares que se denuncien respecto a los ejercicios fiscales; la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales; y el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por las entidades federativas y los municipios.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Ley que se creó para establecer la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al que se le dotaron de competencias en la materia y se crearon Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Se reformó para establecer el papel de la Secretaría de la Función Pública como parte fundamental del combate a la corrupción. Además, establece las funciones de esta Secretaría como parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Código Penal Federal. Reformado para ser armonizado con el Sistema Nacional Anticorrupción, específicamente en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Se reformó para crear a la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, así como para dotarla de atribuciones y capacidades en el reciente marco penal de la materia.

Por su parte, la Ley Secundaria a la reforma Constitucional es la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), promulgada en el año 2016, en su artículo 2o. señala como una de las finalidades, “establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas, así como sentar las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, la fiscalización y control de los recursos públicos”.

Por lo que se refiere a la LGSNA, es de destacarse que se trata de una norma de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional, cuyo objeto es establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades

federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción. Igualmente, mediante esta Ley se institucionalizaron los sistemas locales anticorrupción, estableciéndose la obligación de las entidades federativas de desarrollar su integración, atribuciones y funcionamiento, conforme a las bases nacionales. En su artículo segundo transitorio se fijó el plazo de un año, para que las legislaturas de las entidades federativas expidieran las leyes y realizaran las adecuaciones normativas correspondientes para la puesta en marcha de los Sistemas Locales Anticorrupción.

En suma, las reformas constitucionales tienen como propósito fundamental el que las acciones en la lucha contra la corrupción no sean generadas de forma aislada o fragmentada, sino a través de un sistema integral y articulado con las diversas instituciones que lo componen y entre autoridades de distintos órdenes de gobierno.

En términos generales, se puede señalar que México cuenta con un marco jurídico anticorrupción amplio y suficiente, que sin duda deberá ir mejorando en la medida de su aplicación y conforme a las necesidades lo exijan para atender el problema de la corrupción.

## Estatal

En armonía con la reforma de la Carta Magna, el 13 de noviembre de 2015, se adicionó en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo el artículo 109 ter, que establece el Sistema Estatal Anticorrupción como 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.

Este Sistema se instituye en Michoacán como eje central y pilar de las acciones que emprenda el Estado para prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción, en concordancia con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Para lograr su articulación normativa en la entidad se expidieron en 2017 nuevos ordenamientos y se reformaron otros para

permitir principalmente la implementación y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción, siendo los siguientes:

- La Ley del Sistema Estatal Anticorrupción<sup>2</sup> para el Estado de Michoacán de Ocampo, tiene el objeto de establecer los principios, bases generales y de procedimiento, para garantizar que los Órganos del Estado implementen un Sistema Estatal Anticorrupción, para generar coordinación entre ellos, así como con el Sistema Nacional Anticorrupción en lo que corresponda, para prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción.
- La Ley de Responsabilidades<sup>3</sup> Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, ordenamiento en el que se han estipulado los principios y obligaciones que rigen la actuación de las personas servidoras públicas; las faltas administrativas graves y no graves, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto; las sanciones por la comisión de faltas de particulares; se determinan los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas; y se crean las bases para que todo Órgano del Estado establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.
- Se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Penal<sup>4</sup> del Estado de Michoacán de Ocampo, para incorporar los delitos por hechos de corrupción.
- También se realizaron reformas a la entonces Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán<sup>5</sup>.

- Igualmente se emitieron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, para dotar específicamente a la Secretaría de Contraloría de atribuciones para el combate a la corrupción en la administración pública estatal.
- De la misma forma se realizaron reformas a la entonces Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo<sup>6</sup>, y recientemente, se expidió la nueva Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo<sup>7</sup>, que regula el funcionamiento, organización y atribuciones de la Auditoría Superior de Michoacán como órgano técnico de fiscalización del Congreso, conforme al mandato constitucional.
- Posteriormente, en 2019, se emitió la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán de Ocampo<sup>8</sup>, en la que se regula la forma de organización y funcionamiento de la Fiscalía General como órgano autónomo; así como el ejercicio de las atribuciones del Ministerio Público.

En este marco normativo se inscriben los sistemas nacional y local que articulan el fortalecimiento de competencias de las diversas instancias públicas y de la sociedad para prevenir y erradicar la corrupción.

Particularmente la LSEAEMO, establece los principios, bases generales y de procedimiento, para garantizar que los Órganos del Estado de Michoacán cuenten con un Sistema Estatal que prevenga, investigue y sancione las faltas administrativas, los actos y hechos de corrupción. En este ordenamiento se instauran los fundamentos que dan razón de ser, organización y procesos del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA).

El SEA, atento a los numerales 7, 9 y 15, de la Ley del Sistema, se integra por dos órganos colegiados:

2 Publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 18 de julio de 2017.

3 Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 18 de julio de 2017.

4 Lo que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 18 de julio de 2017.

5 Reformas publicadas en el Periódico Oficial del Estado el 18 de julio de 2017 y refrendadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, publicada el 8 de octubre de 2021.

6 Publicadas en el Periódico Oficial del Estado el 18 de julio de 2017.

7 Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 29 de marzo de 2019.

8 Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 19 de febrero de 2019.

- El Comité Coordinador; y
- El Comité de Participación Ciudadana.

Además, cuenta con dos órganos técnicos, que son:

- La Comisión Ejecutiva; y,
- La Secretaría Ejecutiva.

El Comité Coordinador es la instancia administrativa encargada de la coordinación y seguimiento del Sistema Estatal en su conjunto. Se encuentra integrado por las personas titulares de las siguientes instituciones instancias estrechamente vinculadas con los objetivos del Sistema, y por una persona integrante de la sociedad, como se menciona enseguida:

I. La Presidencia del Comité de Participación Ciudadana, quien lo preside,

II. La Auditoría Superior de Michoacán,

III. La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción,

IV. El Consejo del Poder Judicial,

V. La Secretaría de Contraloría del Estado,

VI. El Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

VII. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán,

VIII. Tres titulares de los Órganos Internos de Control municipales.

Cabe resaltar que, la legislatura michoacana, incluyó en la integración del Comité Coordinador a los municipios del Estado, representados por tres titulares de los órganos internos de control municipal; de tal modo que este Órgano está integrado por personas servidoras públicas de los dos niveles de gobierno en la entidad y un integrante de la sociedad representado por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana, en armonía a la integración dispuesta para el Sistema Nacional Anticorrupción. Es pertinente señalar que en ese sentido, en la exposición de motivos de la reforma

constitucional, se consideró lo siguiente: “...la integración obedece a los siguientes aspectos: fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Así, el diseño legislativo no se reduce la integración a un esquema estrictamente inscrito a la administración pública, además de que se asume un Sistema abierto en donde participen funcionarios y sociedad. Esto hace idónea la medida al ser la más adecuada y benéfica para su funcionamiento.”

El CPC coadyuva al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, y además es la instancia de vinculación con los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y la academia, relacionadas con las materias del Sistema Estatal . Este Comité, está integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se han destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción .

La Comisión Ejecutiva, es el órgano de apoyo técnico, que mediante la elaboración de propuestas genera los insumos técnicos para que el Comité Coordinador realice sus funciones. Esta Comisión se encuentra integrada por :

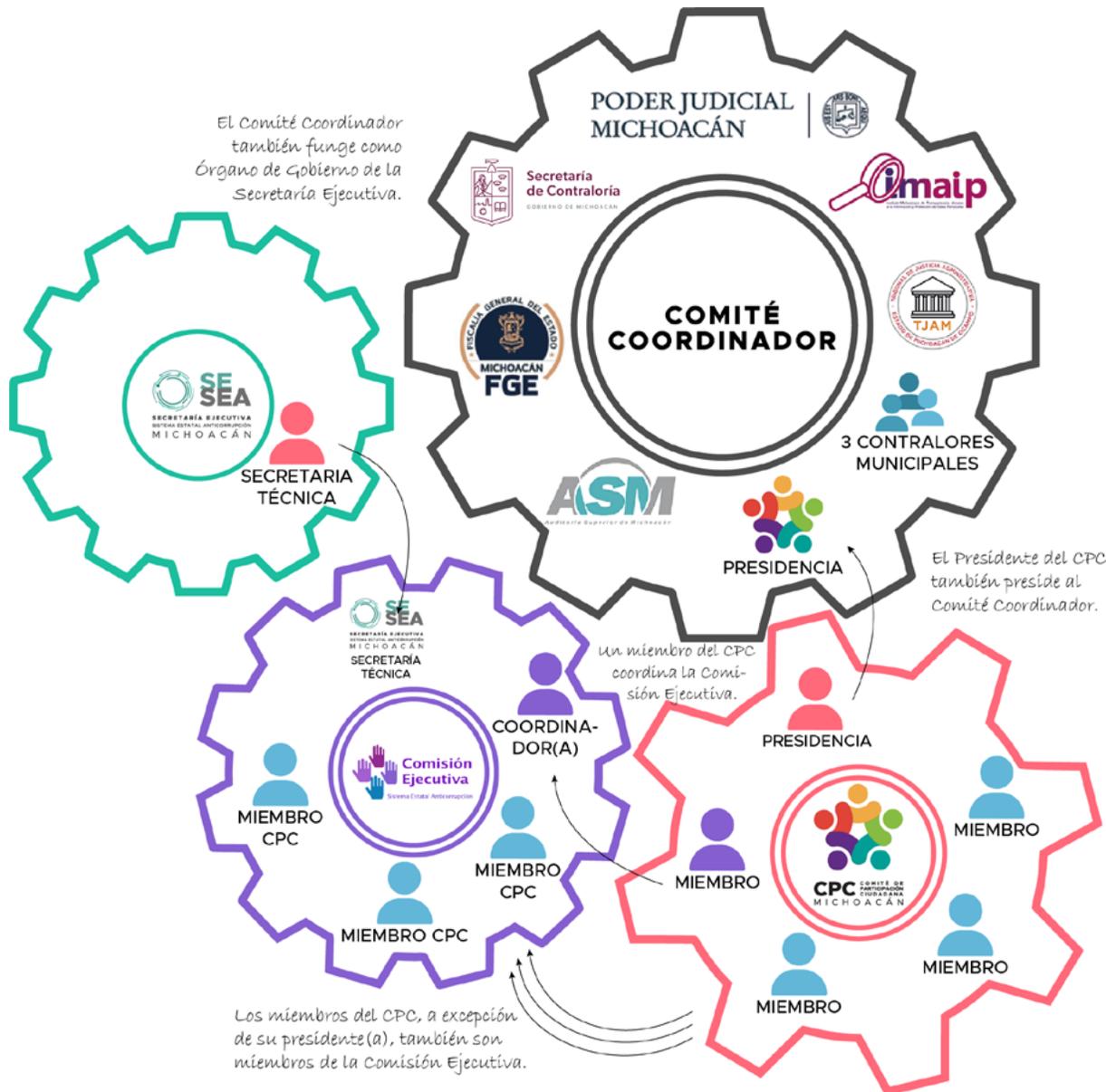
- El o la Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva; y,
- El Comité de Participación Ciudadana, a excepción de la persona Presidente.

El SEA cuenta con una Secretaría Ejecutiva, que tiene la naturaleza jurídica de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, y cuenta con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines.

La Secretaría Ejecutiva funge como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador, a efecto de proveerle la asistencia técnica para el desempeño de sus atribuciones; además tiene a su cargo la administración, operación y funcionamiento de los recursos humanos, económicos y materiales que se requieran para el Sistema Estatal Anticorrupción.

Esta estructura se expresa gráficamente de la siguiente forma:

**Gráfico 2. Conformación del SEA Michoacán**



Fuente: Elaboración propia con base en la LSEAEMO.

Dentro de los objetivos centrales del SEA, definidos en la LSEAEMO, están el diseñar, articular y evaluar las políticas públicas integrales encaminadas a la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como a la fiscalización y control de los recursos públicos. Con este objetivo, las atribuciones del Comité Coordinador, de la Secretaría Ejecutiva y de la Comisión Ejecutiva para diseñar, proponer y ordenar la presente Política Estatal Anticorrupción, tienen su fundamentación en:

- a. Artículo 6 de la LSEAEMO, que confiere la atribución del Comité Coordinador para establecer las políticas públicas en la materia, y a la Secretaría Ejecutiva de dar seguimiento a la implementación de éstas.
- b. Artículo 21, fracciones VI, X y XVI, de la LSEAEMO, que brinda al Comité de Participación Ciudadana la atribución para opinar, realizar propuestas, dar seguimiento y generar insumos a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, respecto a la política pública.
- c. Artículo 33 de la LSEAEMO, que mandata a la Comisión Ejecutiva la elaboración de las propuestas de políticas integrales que serán puestas a consideración del Comité Coordinador. Igualmente, las bases metodológicas de su implementación y los informes de evaluación de la misma.
- d. Artículo 37, fracciones IV, V y XI de la LSEAEMO, que faculta a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, la elaboración de proyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales que serán discutidas por la Comisión

Ejecutiva, al igual que propuestas de evaluación y la integración de los sistemas de información al respecto.

Derivado de la ingeniería normativa e institucional, los ámbitos de competencia del SEA están circunscritos a las competencias que la legislación ha otorgado a cada una de las instituciones conformantes. Lo que corresponde a las funciones de:

- Impartición de Justicia, en las ramas administrativa y penal
- Investigación de posibles faltas administrativas y hechos de corrupción
- Sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción
- Fiscalización y control de los recursos públicos
- Transparencia
- Rendición de cuentas
- Vigilancia en la gestión de archivos de sus integrantes y áreas involucradas
- Involucramiento de la ciudadanía en la prevención, control y combate a la corrupción

Con el citado fundamento legal de las bases organizacionales que componen el Sistema Estatal Anticorrupción, se estima la correspondencia entre competencias, estructura y objetivos de las principales líneas de actuación y coordinación que se contemplan en la Política Estatal Anticorrupción.

# Diseño y Criterios

Tradicionalmente el diseño ha sido referido como el primer paso del proceso de política pública (Bardach, 2001), entendida desde una perspectiva instrumental, como aquellas actividades coherentes y vinculantes que se orientan a la intervención de una realidad para transformarla, ya sea directamente por actores gubernamentales o a través de agentes extrainstitucionales, y con ello producir acciones que atiendan a una necesidad definida como pública.

Esta definición de **política pública** va más allá de la dinámica de perspectiva de programa gubernamental. Es decir, se cambia la lógica histórica del combate a la corrupción, contextualizada únicamente en el castigo o en el control legal-gubernamental para transitar a la instauración de mecanismos sistémicos, sociales

e integrales. Visto desde un enfoque de política pública se brinda una visión extendida para que las alternativas de solución refieran, además de los cauces institucionales, a nuevos espacios de prevención, de gestión de riesgos, de educación, del uso de tecnologías y de la participación de organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general.

Los criterios establecidos para elaborar este diseño se clasifican en tres categorías fundamentales:

- a. **Postulados teóricos,**
- b. **Contextualización estatal y alineación a la Política Nacional Anticorrupción, y**
- c. **Evidencias.**

## a. Postulados teóricos

Desde la perspectiva teórica de las también llamadas Ciencias de Políticas (Lasswell, 1971), una política pública refiere a un conjunto de estrategias orientadas a la resolución de problemáticas públicas bajo el reconocimiento de tres aspectos: El primero, es que el ámbito gubernamental no es el único agente inmerso en las dinámicas públicas. El segundo, que no existe una única causa de los problemas; y por ende, así como hay múltiples causas y efectos de una problemática también hay un número variable de potenciales soluciones. Por lo cual, la toma de decisiones respecto a estas opciones, también son un factor para considerar en la construcción de la Política.

En este sentido, se hace énfasis en cambiar el proceso de toma de decisiones, con acento en una visión general de todas las perspectivas posibles de una problemática, de la búsqueda de las posibles soluciones para ella, así como los medios y fines más acordes con la actividad planeada y el cálculo de costos- beneficios que tendrá como consecuencia la implementación de alguna política pública en un contexto determinado.

Las políticas públicas son acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las

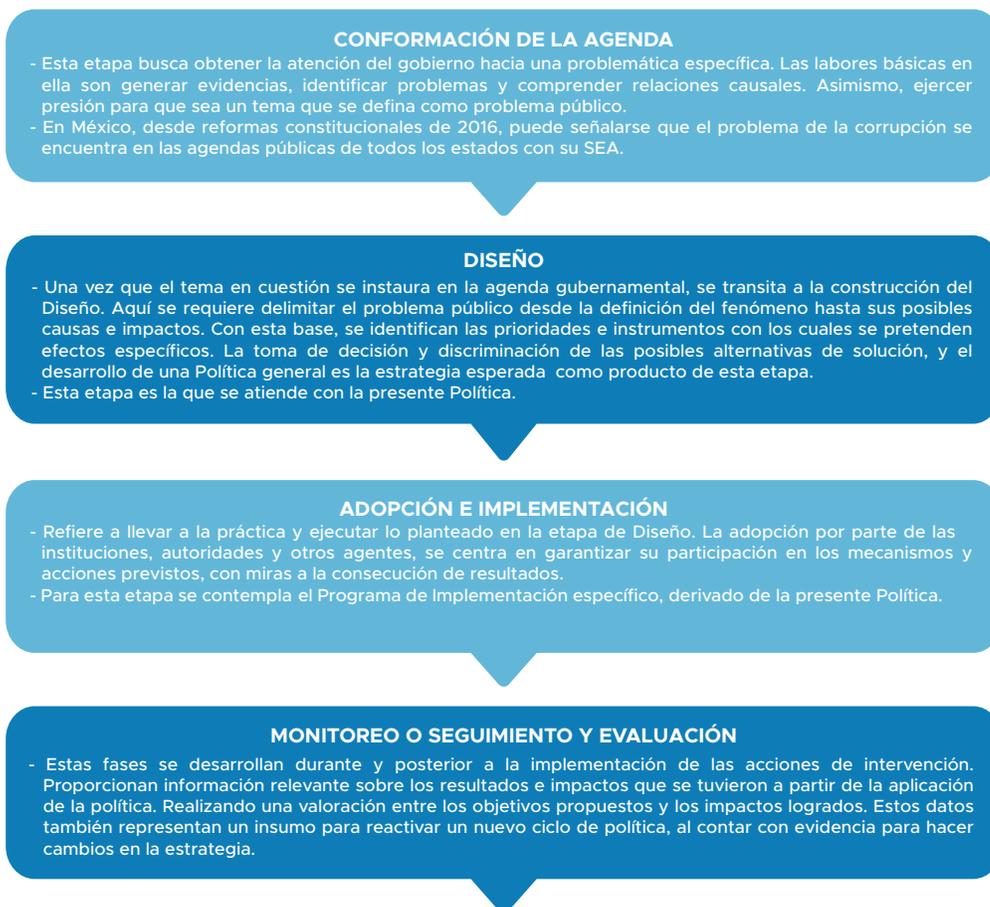
funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación (Aguilar, 2003). Con lo cual se establece que existe una ruta de atención o un objetivo de solución, respecto a una problemática de tipo pública en específico.

Posteriormente, las nuevas tendencias de política pública, apuntan a que los problemas complejos (*wicked problems*) no se resuelven de una sola manera y en un sólo eje temático. Del mismo modo, otras hacen hincapié en la incorporación de la opinión y las capacidades ciudadanas dentro del diseño de soluciones que atañen a la vida pública. Esta lógica, denominada de abajo hacia arriba (*bottom-up*) se distancia de la perspectiva clásica, de arriba hacia abajo (*top-down*), al argumentar que la participación

de los agentes involucrados (sociedad civil, ciudadanía, empresarios, grupos sociales, etc.) en la solución de un problema tiende a una mejor implementación y a una mayor efectividad que soluciones “dictadas desde un escritorio” o “venidas de fuera”. Que, en contextos de crisis de legitimidad, de desconfianza en las instituciones y en la vida pública, representa un cambio en el giro de proponer políticas y acciones de intervención, como es el caso.

Atendiendo a lo anterior, para la elaboración de la PEA, se estableció un diseño clásico, por etapas, o del llamado ciclo de políticas públicas. Esto es:

### Gráfico 3. Ciclo de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Ortíz de Zárate, 2012.

De acuerdo con la segunda etapa de la PEA, el presente documento tiene como objetivo el diseño de la estrategia y las pautas generales a seguir para atender la problemática pública de la corrupción en Michoacán. Con miras a ese cumplimiento, se ha establecido que dicho diseño esté sustentado en la secuencia de Metodología de Marco Lógico (MML) propuesta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como herramienta de planeación aceptada a nivel nacional (SHCP, 2011). Como una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Esta metodología ha sido aplicada en la definición y análisis del problema, así como en la selección de alternativas y objetivos que la evidencia apuntaló. Cabe señalar que esta metodología continuará siendo una guía en la ejecución, seguimiento y evaluación de las líneas de acción, no obstante este desarrollo y sus matrices se ubicarán de forma amplia en el Programa de Implementación.

Respecto a la evidencia y argumentación en la formulación de la política pública, se plantea como siguiente paso, establecer un diálogo permanente entre los distintos órganos que componen el SEA y los Órganos del Estado para la adopción de ésta.

Se consideró también la opinión de interesados en temas de corrupción; se contó con voces y participación de la sociedad civil y con el intercambio de opiniones y sugerencias de las instancias que integran el Comité Coordinador.

Desde estos fundamentos teóricos, el análisis de datos, estudios y evidencias se ha reflexionado respecto a los componentes técnicos para generar un diagnóstico contextualizado. La racionalidad imperante fue la atención y la resolución del problema, las capacidades reales con las que se cuenta para hacerle frente a la corrupción en el Estado y el apego a las normas y mecanismos establecidos por los marcos de actuación.

## **b. Contextualización estatal y alineación a la Política Nacional Anticorrupción**

El segundo criterio se refiere al diseño de la PEA enmarcado en la Planeación Superior del Estado de Michoacán y a los lineamientos del SNA. En el caso del primero, la PEA observa también el Plan de Desarrollo del Estado de Michoacán 2021-2027; documento que integra los objetivos y metas estratégicos para la gestión sexenal del Poder Ejecutivo de la entidad. Su atención resulta necesaria, en virtud del campo de aplicación de la PEA y en función de su alineación programático-presupuestal anual.

El PLADIEM 2021-2027 que entre otros contempla al Eje 1 “Armonía, Paz y Reconciliación” y a la prioridad “Cero Tolerancia a Actos de Corrupción o Irregularidades Administrativas de los funcionarios públicos” se vinculan directa y congruentemente con las finalidades propias de la Política Estatal Anticorrupción en:

- La búsqueda de coordinación e inteligencia institucional,
- Establecer las bases para una gestión pública eficiente y honesto,
- Detonar una mayor participación ciudadana,
- Implementar un modelo de gobernanza social en transparencia y rendición de cuentas.

En el ámbito nacional, la Política Nacional Anticorrupción (PNA) publicada en el 2020, representa el “paraguas” analítico y de prioridades para apoyar el desarrollo de acciones en los ámbitos nacional, estatal y municipal en la materia. En ella se establecen 40 prioridades para prevenir, detectar y sancionar la corrupción, agrupadas en los siguientes 4 ejes rectores:

### Gráfico 4. Ejes de la PNA



Fuente: Elaboración propia con base en la PNA, 2020.

Aunado a este documento marco, la SESNA hizo llegar a las Secretarías Ejecutivas Locales, la “Guía para la Elaboración de la Política Pública Estatal”. En conjunto, ambos instrumentos emiten una serie de recomendaciones para que exista un apego y alineación a la PNA, tales como:

**Primera.** Procurar que las PEA establezcan una visión estratégica de largo plazo, bajo una estructura similar a la de la PNA.

**Segunda.** Como parte del desarrollo de los diagnósticos de las PEA, se sugiere aprovechar los datos y la evidencia presentada en la PNA, así como los insumos adicionales de información generados por la SESNA durante el proceso de integración de dicho documento.

**Tercera.** Mantener, como parte de las PEA, los 4 ejes estratégicos de la PNA (Combatir la corrupción y la impunidad, Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder, Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno- sociedad, e Involucrar a la sociedad y el sector privado).

**Cuarta.** Se recomienda incorporar en las PEA, previo análisis detallado, las 40 prioridades de política contenidas en la PNA.

**Quinta.** Como parte de las PEA, se sugiere incorporar secciones en las que definan premisas básicas sobre la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, que permitan guiar procesos futuros de planeación”. (Guía SESNA, 2020, p. 17).

Los criterios nacionales, han sido acompañados por el Catálogo de Información de la Corrupción en México (CICM) elaborado por la SESNA, que contiene bases de datos, herramientas Y presentaciones para que las propuestas de Política Anticorrupción tengan un enfoque sistémico, metodológico, basado en la evidencia y sustentado en objetivos estratégicos.

En este sentido, el diseño de la PEA se ubica antes que la de su implementación, en apego al ciclo de política pública. El esquema señalado por la SESNA para adoptar esta alineación es la siguiente:

**Gráfico 5. Lógica de formulación de la PEA**

*Fuente: Elaboración propia con base en la PNA, 2020.*

En el seguimiento puntual a este criterio, se busca que los componentes de las acciones estatales sumen a las metas nacionales. Esta adecuación de los ejes y prioridades se vislumbra como una estrategia que ubica a la Política y a su programa de implementación como extensiones, tanto de la PNA como de los planes de desarrollo nacional y local.

### **c. Evidencia**

Finalmente, el valor de la Política propuesta se basa en los criterios de las prioridades definidas colectivamente, lo cual representa una serie de decisiones tomadas, para que, con base en la contextualización, evidencia y diagnóstico del problema, las líneas generales determinadas desde el ámbito nacional fueran adaptadas al contexto local.

En primer lugar, las pautas que se adoptaron para estas decisiones tuvieron como antecedente los resultados de las encuestas, foros regionales y consultas que se realizaron a organizaciones de la sociedad civil, periodistas, sector empresarial y comunidades académicas.

En segundo lugar, se busca que este documento represente los hallazgos principales del diagnóstico universitario, de la percepción ciudadana, de las investigaciones especializadas y de los análisis a los informes de las instituciones locales que conforman el SEA así como de la información de los Órganos Internos de

Control (OIC) municipales; dichos resultados y enfoques permiten evidenciar el fenómeno de la corrupción en el Estado, del cómo se vive, las posibles causas, cuál es la percepción como colectividad, así como retomar ideas para su combate.

Cabe señalar que se hicieron adecuaciones en esta Política con relación a la PNA, en particular en lo concerniente a las 40 prioridades establecidas como directrices nacionales. Ello en función de las particularidades del Estado de Michoacán y del establecimiento de objetivos concretos. Lo cual no implica una modificación en la esencia de las metas compartidas con el resto del país, ya que los ejes y objetivos de la Política están inscritos dentro de los mecanismos de seguimiento y evaluación (para ver detalle de alineación, ver anexo 10).

Previo a continuar con la exposición de los elementos de la PEA, es necesario encuadrar en el marco normativo, la organización y las atribuciones que circunscriben las instituciones integrantes del SEA. Con lo cual se logra vincular de forma concisa y justificada, las distintas actividades a desarrollar por cada una de ellas a su correspondiente marco de actuación. Asimismo, esta concordancia entre los marcos normativos e institucionales permite establecer elementos sólidos para hacer pertinentes, factibles y viables los ejes de acción que tendrá su Programa de Implementación (PI) derivados de la presente.

**Gráfico 6. Estrategia de alineación**



*Fuente: Elaboración propia con base en documentos estratégicos nacionales y estatales.*

## **d. Proceso de Integración de Política Estatal Anticorrupción**

La elaboración de la PEA se llevó a cabo en varias etapas, desde la recolección de datos, consulta bibliográfica y estadísticas, propuestas ciudadanas, voces de expertos e información sobre el fenómeno de la corrupción en Michoacán.

Posterior a ello se llevó a cabo el análisis y procesamiento de datos en el diagnóstico del fenómeno de la corrupción, identificando el problema público a atender, se realizó el análisis causal del mismo, y finalmente se definió la propuesta de intervención.

Una vez terminada la etapa de diseño, con el fin de atender los lineamientos establecidos por la SESNA, se remitió a la Unidad de Riesgos y Políticas Públicas para su valoración técnica y metodológica; y de acuerdo con las observaciones realizadas al documento, se realizaron las adecuaciones correspondientes.

En seguida, la Comisión Ejecutiva en un ejercicio de apertura y participación, presentó el documento al Consejo Consultivo de la misma y a miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil, a fin de recabar valiosas aportaciones para fortalecer la propuesta de Política.

Finalmente, el documento fue remitido para su revisión a titulares y enlaces de las instituciones que conforman el Comité Coordinador, habiéndose realizado diversas propuestas de mejora y de adecuación, para así, concluir con la aprobación de la Política Estatal Anticorrupción.

**Gráfico 7. Proceso de integración de la PEA**



Fuente: Elaboración propia

# Coordinación entre autoridades en materia anticorrupción

El concepto de coordinación institucional hace referencia “al proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas de juegos formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí” (Repetto, 2005, p. 2).

En materia anticorrupción, surge la necesidad de crear un órgano al que se le encomiende conjuntar aquellas instituciones encargadas del tema y afrontar el desafío de “integrar islas”, de coordinar los esfuerzos particulares. Es así, que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) nace del replanteamiento de la concepción, configuración y estrategia de combate a la corrupción pública a través de la reforma y creación del marco normativo y organizacional, es un mecanismo de coordinación entre las distintas autoridades de los Poderes del Estado, quien tiene como atribuciones el promover la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Entre los objetivos para su conformación se encuentra el trabajar de manera conjunta y eficaz en la prevención, disuasión, detección y sanción de faltas administrativas o hechos de corrupción; así como en la vigilancia, control, fiscalización de los recursos públicos, y garantizar la transparencia del conjunto de instituciones que componen el Estado mexicano.

Existen factores clave que hacen efectivo el cumplimiento de compromisos, pero es necesario tener claro sobre cada uno de los acuerdos en los que se decide y propiciar los incentivos para coordinar esfuerzos. “Esta necesidad de promover incentivos conduce a la necesidad de fortalecer un cierto tipo de institucionalidad (normas formales e informales) que genere el interés de los involucrados en desarrollar

acciones de coordinación pro-integralidad” (Repetto, 2005, p.3).

Se estima imperativo establecer coordinación entre las distintas instituciones que tienen entre sus atribuciones el combate a la corrupción, los discursos sin acciones que vayan en conjunto con la falta de capacidad para actuar frente al problema se quedan como cualquier campaña sin metas ni objetivos. Es fundamental buscar sinergia y caminar hacia un mismo rumbo de manera estratégica para lograr cambios efectivos en la materia.

Particularmente en México estas atribuciones de coordinación se encuentran inmersas en la CPEUM en los artículos 40, 115 y 116, en los cuales se faculta a las autoridades para disponer de acciones que emprendan políticas públicas que atiendan las necesidades que coadyuven en la planeación, programación y líneas de acción con el objetivo de evitar acciones contradictorias o duplicidad de funciones.

En ese sentido, el SNA y sus similares en cada entidad federativa, tienen por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y mecanismos de coordinación entre las autoridades con la finalidad de establecer, articular y evaluar la política en la materia. Sin bien la coordinación interinstitucional se encuentra en ciernes la PNA y las PEAs representan el primer paso o mecanismo para lograrlo.

En la misma línea, Ramírez y Peñalosa afirman que “...si las políticas no son el resultado de un consenso entre los actores involucrados, si no hay acuerdos sobre el “qué” y el “cómo”, sin un convencimiento acerca de los beneficios esperados, sin sinergias o incentivos y castigos a la ejecución, las políticas corren el riesgo de quedarse en iniciativas” (2006, p.2). La coordinación, entonces, tiende a fortalecer los mecanismos de gestión pública y a reducir las incertidumbres y contradicciones.

Por lo tanto, a través de una coordinación corresponsable se buscará, entre otros, alcanzar los siguientes objetivos:

- a. Evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas;
- b. Reducir inconsistencias de las políticas;
- c. Asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas;
- d. Atenuar el conflicto político y burocrático; y
- e. Promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y acotada de las políticas (Peters, 1998).

Cuando existen problemas tan complejos (*wicked problems*) como es el combate a la corrupción, con múltiples aspectos de origen e involucrados, llevar a cabo una coordinación entre actores (e instituciones) es precisamente afrontar de primera mano el problema y al mismo tiempo generar acciones que impliquen integralidad. Se requiere por ello la colaboración de las instituciones y de la ciudadanía comprometida para hacerle frente, en la Política son denominados “estratégicos”.

La implementación efectiva de la Política será posible sólo si cuenta con el apoyo y colaboración de las instituciones que forman parte del Sistema Estatal Anticorrupción en el espíritu que dio nacimiento al propio sistema, “la coordinación para la ejecución de políticas no puede ser impuesta; debe ser una resultante de la fuerza de voluntades o, mejor, surgir de la necesidad de un fin u objetivo común” (Ramírez y Peñaloza, 2007, p. 51).

Para lograr una efectiva coordinación interinstitucional, en estos primeros años de funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción, se han sentado las bases y principios para que las autoridades que componen el Comité Coordinador trabajen de forma conjunta para lograr articular las acciones de prevención detección, control y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, disminuir los niveles de impunidad, fiscalizar los recursos públicos y un efectivo control interno dentro de las instituciones públicas.

Lograr la coordinación entre las distintas

instituciones que conforman el Comité Coordinador así como las nuevas estructuras devenidas de la sociedad civil organizada, representa uno de los grandes desafíos técnicos, administrativos y presupuestales del Estado y en ese aspecto, esta coordinación institucional debe basarse en la articulación de la toma de decisiones, para analizar y confrontar el problema de la corrupción a través de mecanismos y procesos en el que se compartan metas, información, recursos y responsabilidades, puesto que las soluciones a la problemática requieren más que solo asignación de atribuciones, se debe generar una modificación de actividades y buscar sinergia que fortalezcan las capacidades de todas las instituciones implicadas a fin de lograr una eficaz lucha contra el problema sistémico que la corrupción pública implica.

El documento denominado *Bases y Principios Generales para la Coordinación e Intercambio de Información entre Integrantes del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán (2022)* publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 25 de mayo de 2022. Tiene como objetivo establecer los parámetros mínimos para la coordinación, vinculación, comunicación e intercambio de información, para lograr una eficaz labor técnica interinstitucional con relación a la consecución de los objetivos del propio Sistema en la prevención, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, fiscalización y control de los recursos públicos.

De igual manera, esta Política es el documento estratégico que señala los puntos de atención de los Poderes y del conjunto de las autoridades del Estado, es un instrumento técnico que tiene el propósito de establecer un adecuado funcionamiento y coordinación del SEA en aras de lograr una intervención efectiva en el combate a la corrupción.

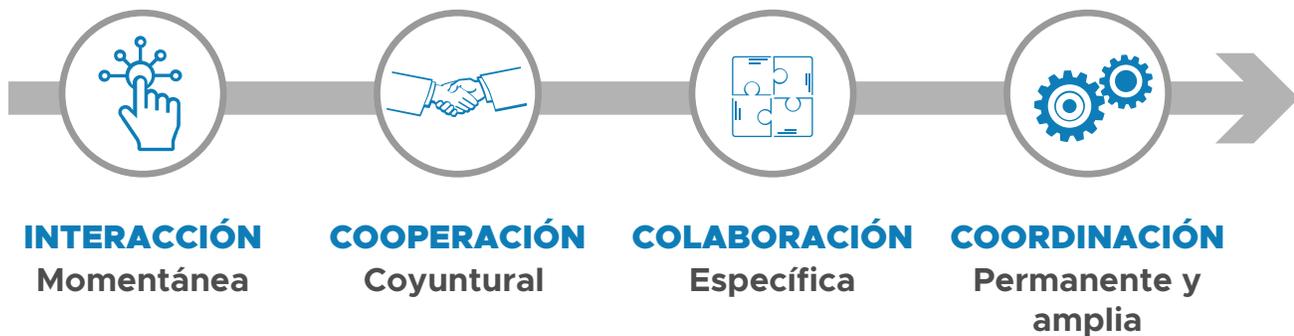
Es innegable que el Estado de Michoacán, tiene niveles altos de corrupción, no obstante, el SEA a cinco años de su creación, ha ido sentando bases para el combate conjunto contra la corrupción y cumplir su función constitucional para el cual fue creado. El fenómeno de la corrupción, es una problemática que el Estado mexicano ha reconocido como imperante atender sin embargo, ésta no se puede acabar de tajo, sino

que su atención es permanente y con miras a un largo plazo, por lo cual a partir de

una propuesta de política integral, implementación y evaluación, es que se podrá avanzar en la consecución de sus objetivos.

Estos primeros años de aplicación de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo, han recorrido un camino fructífero hacia la coordinación y el asentamiento de las bases entre las autoridades encargadas de la vigilancia, prevención, detección, fiscalización, investigación y sanción de presuntas faltas administrativas o hechos de corrupción para lograr sinergia y un efectivo combate a este flagelo social.

**Gráfico 8. Bases de Coordinación del Comité Coordinador del SEA**



Plataforma Digital Estatal	Capacitaciones	Política Pública Programa de Implementación	Recomendaciones no Vinculantes	Comunicación Social	Informe Anual de Actividades	Plan Anual de Trabajo
----------------------------	----------------	---	--------------------------------	---------------------	------------------------------	-----------------------

Fuente: Elaboración propia



# PROBLEMATIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN



# Definiendo la Corrupción

Existe un consenso en señalar a la corrupción como una de las principales problemáticas en la esfera pública a lo largo del mundo. La lucha contra la corrupción se ha convertido en un elemento de muchas reformas gubernamentales importantes de las últimas décadas, debido a los efectos de las acciones, de quienes, sin la pretensión de generalizar, ostentan una figura de poder público y lo usan para generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual (Casar, 2016, p. 11). El problema de la corrupción representa para México cerca del 10% del Producto Interno Bruto (PIB) anual de acuerdo con la OCDE, lo que es equivalente casi al doble de lo que se invierte en el rubro de educación.

Hablar de corrupción ha tendido hacia el campo político y gubernamental, como conductas deshonestas de los gobernantes o servidores públicos, pero es importante resaltar que no es exclusivo de este ámbito ni de una condición económica ni cultural.

La investigación respecto a las conductas que manifiestan la corrupción se consolida hasta ya entrado el siglo XX, cuando la “corrupción” se acepta como fenómeno de carácter público de escala internacional, y donde se comienzan a analizar explícitamente sus causas, efectos, actitudes y relaciones dentro y fuera de los marcos institucionales, a través de métodos cuantitativos y cualitativos. Por lo que hoy en día se cuenta con un vasto registro del tema, tanto en el sector público como en el sector privado, así como en sus interacciones.

El impacto de los actos de corrupción representa un gran problema en términos sociales, éticos, económicos y políticos. Al reconocerlos, asimismo, como un impuesto altamente regresivo y que afecta de forma más crítica y crónica a las franjas más vulnerables de la sociedad; perpetuando esquemas de desigualdad y de limitación de oportunidades.

Derivado de las afectaciones sociales, económicas, culturales, políticas y gubernamentales que se le atribuyen a la corrupción de manera histórica, es que en la actualidad es un asunto que se ha transformado en un foco de atención de organismos internacionales, que, empleando la cooperación de las naciones, buscan instalar el Estado de Derecho, disminuir las violaciones en materia de derechos humanos, mejorar la calidad de vida y la seguridad humana.

El término de corrupción es complejo de determinar, sin embargo, los organismos internacionales y nacionales; así como la sociedad civil organizada y la academia han planteado propuestas para esclarecer el sentido y los alcances de este término.

Desde una perspectiva académica, la corrupción ha sido definida como “un conjunto de normas y prácticas extralegales que son usadas por individuos y grupos para ganar influencia en las acciones de la burocracia, es decir, como influencias extralegales en la formulación o implementación de políticas” (Leff, 1964, p. 8).

## La ONU reconoce a la corrupción como:

Un fenómeno maligno que se da en todos los países (grandes y pequeños, ricos y pobres) pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo sostenible (ONU, 2004).

En la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), se pide que las naciones del mundo adopten medidas preventivas y que se tipifiquen las formas de corrupción más frecuentes, tanto en el sector público como en el privado. Además, se da un paso decisivo al exigir a los Estados miembros que devuelvan los bienes procedentes de la corrupción al país de donde fueron robados. Derivado de esta Convención, se produce una de las principales definiciones contemporáneas de corrupción, que a la letra señala:

Cuando una persona o un grupo de personas por acto u omisión directamente, o por influencia de alguna otra persona u organización, prometan, ofrezcan, reciban o concedan a funcionarios públicos, directivos, administradores, empleados o asesores de una sociedad, asociación o fundación pública o privada, una dádiva o cualquier beneficio (indebido) no justificado para que le favorezca a él o a un tercero, en perjuicio de aquella. (ONU DC, 2004).

En el mundo se han desarrollado programas, estrategias y acciones dirigidas a prevenir, combatir, y disminuir la corrupción. Por lo que es pertinente asumir que la corrupción se reconoce como un fenómeno multidimensional y social que experimentan los sectores públicos y privados.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) establece que la corrupción “es una amenaza para la gobernanza, el desarrollo sustentable, los procesos democráticos y las prácticas corporativas justas (...) y la define como el mal uso de la autoridad otorgada en búsqueda del beneficio personal” (OCDE, 2018).

En el Glosario de la Corrupción publicado por la organización Transparencia Internacional, la corrupción es concretamente: el abuso del poder público (o poder delegado) para beneficio privado. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca. (TI, 2019, p. 14).

Desde una perspectiva de política pública, la

Política Nacional Anticorrupción considera a la corrupción como “un orden social que basa sus formas de intercambio en relaciones particulares y de favoritismo, que puede manifestarse en comportamientos institucionales y sociales que transgreden principios éticos y de integridad. De igual forma, se concibe a la corrupción como un problema sistémico presente en todos los órdenes y ámbitos de gobierno” (PNA, 2020).

Por su parte, Roberto Ochoa, establece que “la corrupción es cualquier actividad, a través de la cual se altera o trastoca la forma o el objeto de una cosa, de un procedimiento o de una relación, a cambio de la promesa u obtención de beneficios recíprocos entre sus protagonistas, es decir, se trata de alterar la esencia de un proceso para generar ventajas indebidas” (Ochoa, 2018, 206).

De entre estas definiciones, se distingue que los elementos comunes que se comparten son:

**Primero**, hay una relación/interacción de dos o más actores/agentes.

**Segundo**, refiere a una posición de autoridad o jerarquía.

**Tercero**, un beneficio para alguna de las partes.

**Cuarto**, que dicho beneficio está basado en el rompimiento de las reglas, racionalidad legal-administrativa y/o la confianza.

En primer lugar, se asume la existencia de partes, ya que los actos de corrupción pública no son cometidos por un sólo actor, sino que se requiere por lo menos de dos, y que alguno de ellos ejerza un poder público, ya sea elegido o delegado. En segundo lugar, que las decisiones tomadas sean para un beneficio personal o de grupo; por ende, contrarias al interés general. Lo que regularmente se equipara a estar al margen de las leyes, de la ética pública o de la economía pública.

La corrupción entonces genera un debilitamiento del Estado de Derecho, disminuye la calidad de vida de la ciudadanía, reproduce la pobreza y acrecienta las violaciones a los derechos humanos. Por lo tanto, se debe reconocer que

la corrupción es un fenómeno social negativo y recurrente de la sociedad, cuyo ejercicio origina diversas disfunciones, amplía las desigualdades y produce problemáticas sociales.

Como materia de análisis de problemática pública, la corrupción es un tema explorado desde los inicios de la vida en sociedad (Zavala, 2013); cuya presencia ha generado profundas problemáticas como “la incapacidad de usar los recursos materiales y humanos de manera efectiva” (Rose-Ackerman, 2010). En naciones con las características geopolíticas y sociodemográficas como las de México, dichas faltas han permitido acelerar las grandes desigualdades sociales, dañando gravemente a la sociedad a través del tiempo; demostrando que este fenómeno limita el desarrollo pleno, concentra la riqueza en unos cuantos, y con ello se sigue condenando a la pobreza y la marginación a millones de personas.

Además de las diversas definiciones respecto al término corrupción, se cuenta con una larga data respecto a su taxonomía. Dentro de estas clasificaciones se hace patente la importancia de diferenciar las esferas en que se realiza la acción “disruptiva” de la confianza pública, así como el grado de participación en ella. Son referenciales también, la clasificación de Transparencia Internacional (TI), con: la gran corrupción, pequeña corrupción y corrupción política; la de los niveles de afección normativa, corrupción: blanca, gris o negra (Cortina, 1998); los varios tipos de corrupción política como la: electoral, de justicia, la legislativa, la pública (administrativa) y la público-privada; así como la que está presente tanto dentro y fuera del sistema gubernamental, definida como “corrupción sistémica”.

En ese sentido, la corrupción sistémica o hipercorrupción, depende tanto de condiciones sociales como de la calidad del sistema político. Está presente en normas sociales no escritas, pero asumidas como medios para acceder a compensaciones o a escenarios de beneficio, lo cual puede llegar a afectar a las instituciones. La corrupción sistémica tiende a aparecer cuando la ciudadanía no está de acuerdo sobre el valor de la democracia formal; cuando la función pública no es retribuida adecuadamente; cuando no se exige desde la ciudadanía un “buen gobierno” y no hay reglas claras en los procesos de inversión/gasto de recursos públicos (Klitgaard, 2009).

Las consecuencias de la corrupción sistémica incluyen la desconfianza de la ciudadanía, inestabilidad política, gobiernos que fracasan en proveer justicia y servicios, así como un sector privado que participa de prácticas opacas.

María Amparo Casar, en su obra “México: Anatomía de la Corrupción”, expresa que este fenómeno, además, engloba numerosas conductas siempre enunciadas, pero casi nunca bien definidas y tipificadas en la ley. Por lo cual, siendo conductas apartadas de ella y merecedoras de un castigo, se practican a la sombra o de manera clandestina (2015). En “una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes” (2016), Víctor Castañeda propone, además, que un factor central que limita la extensión de la corrupción a gran escala es la probabilidad de que ésta sea descubierta. Es decir, que, en primera instancia, las administraciones públicas deben desarrollar mecanismos para ubicar actos de corrupción y sancionar a los responsables (Castañeda, 2016).

En México, el tema de la corrupción sistémica toma relevancia en el universo político, ya que se visibiliza como una actividad que impacta diversos sectores sociales y económicos, así como un fenómeno que amplía las desigualdades en el país, **cuyo devenir histórico registra una paulatina evolución y trabajo para disminuir las problemáticas públicas en este sentido**. Si bien, es difícil definir a la corrupción, lo es más medirla para reducirla. Ya que el descubrimiento de un acto de corrupción necesita de voluntad, recursos y capacidades de investigación importantes, (Casar, 2015).

En relación con las diversas autorías citadas se reconoce que el problema de la corrupción no sentencia que todas y todos los servidores públicos reproduzcan estas conductas, también se reconoce que están involucradas las relaciones entre las comunidades y agrupaciones sociales, la academia, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y en general las y los ciudadanos, no quedarían fuera de este problema.

Desde el plano legal e institucional se observa la propensión en el planteamiento del problema de la corrupción como un asunto circunscrito a organizaciones, procesos y normas. Fortaleciendo la idea que a través

de mecanismos internos y externos de control, supervisión y sanción se da lugar a sistemas de prevención, investigación y castigo de un mal manejo de los recursos públicos. Lo cual sí es el marco elemental de actuación, más no lo suficiente para hacer un combate efectivo de este fenómeno sistémico, ya que elementos disuasorios como la prevención, el fortalecimiento a la integridad de la función pública y el rechazo social a las conductas corruptas, tienen una potencialidad mayor para evitar que ocurran dichos actos.

La corrupción es, por tanto, un problema de gran magnitud, tanto en la esfera pública como privada, las ventajas que se generan entre

corruptor y corrupto, así como las consecuencias que provoca en todos los ámbitos económico, social y cultural, debilitan la confianza social en las instituciones, en la razón de ser del Estado o bien en el **desarrollo sostenible**<sup>1</sup> de cualquier sociedad.

En la siguiente sección se presentan los argumentos y datos de México y Michoacán, que evidencian que esta situación significa un estatus de “Estado capturado” (Hellman y Kaufmann, 2001; Sandoval y Rose-Ackerman, 2009; Arellano, 2018).

<sup>1</sup> Desarrollo sostenible, entendido como derecho inalienable en virtud de que todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir y a disfrutar de él (ONU).

# Delimitación de la Corrupción en México y Michoacán

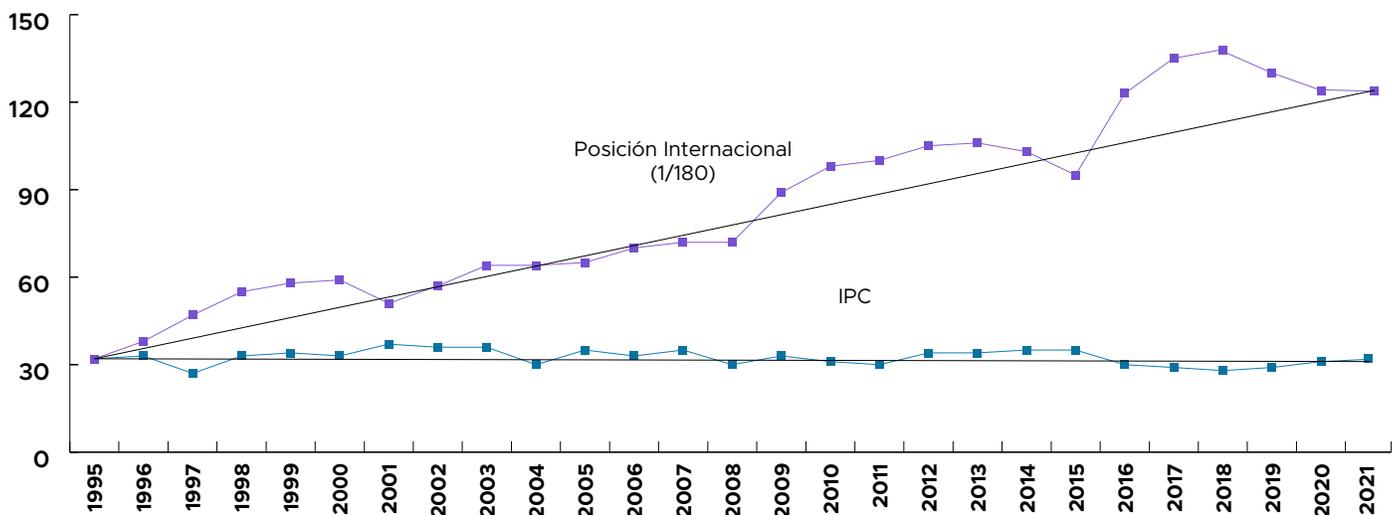
Para dimensionar el problema de la corrupción en México y en Michoacán, se presentan algunos datos de informes refiriendo a causas, a efectos o bien, a mediciones directas de hechos y conductas contrarias a la legalidad. Esta información resulta de interés para la construcción de la PEA, ya que evidencia la importancia del fortalecimiento de políticas para el combate a la corrupción en el contexto específico de México y Michoacán. Aunque será en el apartado “Diagnóstico” donde se tratará profusamente la sistematización de datos, se estima pertinente el abordaje y el reconocimiento general a partir de estudios y mediciones.

A escala global, datos del Foro Económico Mundial estiman que la corrupción cuesta actualmente al menos 2,6 billones de dólares

o el 5% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial, lo que, trasladado a México, significa porcentualmente el gasto educativo que se hace por ejercicio fiscal.

Por parte de la organización Transparencia Internacional (TI) presenta cada año el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), que muestra un estado del sentir de la población y expertos en relación con el tema cada año. En el ranking del año 2021, México obtuvo una calificación de 31 puntos (en una escala de cero a 100, donde 100 sería la mejor calificación) lo cual se traduce como una “muy alta” percepción de la corrupción ocupando el lugar 124 de los 180 países evaluados. En el siguiente gráfico se muestra la tendencia para México:

**Gráfico 9. Ranking del Índice de Percepción de la Corrupción de México**



Elaboración propia con base en el IPC, International Transparency 2021

Datos del Barómetro de la Corrupción de América Latina 2021, señalan que en México 9 de cada 10 personas declaran que la corrupción sigue siendo un problema grave para el país, y una de cada tres personas (34%) argumentó que tuvo que pagar un soborno para acceder a un trámite o servicio público. En los rubros públicos de mayor prevalencia, los mexicanos reportan aquellos espacios relacionados con:

### Gráfico 10. Prevalencia de corrupción



Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2021

Con estas cifras México se ubica entre los países con un mayor porcentaje de personas que reconoce haber pagado sobornos en Latinoamérica, sólo por debajo de Venezuela (50%).

*World Justice Project (WJP)*, en su Índice de Estado de Derecho (*Rule of Law Index*), también califica a México como un país con falta de adhesión al Estado de Derecho, en el lugar, 27 de 32 (2021). Ello significa, que los principios de rendición de cuentas, leyes justas, gobierno abierto y mecanismos accesibles e imparciales para resolver disputas, están débilmente aplicados en el país.

Por otro lado, Oxfam-México calcula que durante el periodo 2013-2015, las empresas evadieron en promedio 244 mil 664 millones de pesos anuales en el país. Lo que representa un 39.63% de la recaudación potencial del Impuesto Sobre la Renta (ISR), equivalente a cinco veces el monto destinado a la reconstrucción por las afectaciones de los sismos ocurridos en septiembre de 2017 (Oxfam, 2017). Lo cual es otra arista importante para determinar la participación de sectores en prácticas contrarias al interés general, así como para demostrar el grado de desigualdad fiscal y económica que se deriva de esta evasión.

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto

Gubernamental (ENCIG-INEGI) informa, en su edición 2021, del 2019 a la fecha ha aumentado la tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite, pago o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades a nivel nacional el costo se estima en 9,500 millones de pesos, lo que refiere a un gasto de tres mil pesos promedio por persona afectada. El costo a consecuencia de corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública fue de 3, 186 millones de pesos, lo que representó 1,767 pesos promedio por persona afectada. **Para Michoacán el costo por incurrir en hechos de corrupción es de \$5,100 pesos promedio por persona afectada.**

De igual forma, se estima que en la entidad sólo el 48.1% de las personas confían en el Gobierno Federal; de igual forma los porcentajes descienden al 45% y 38.3% cuando se hace referencia a los gobiernos municipales y estatales respectivamente.

En lo que corresponde a la administración de la justicia y de la imposición de sanciones, igualmente se contempla un escenario donde la impunidad tiene una prevalencia cercana al 90%. Por lo anterior, a escala nacional se observa que la percepción e índices manifiestan que el problema de la corrupción en el país se ha mantenido. De ahí la pertinencia de su atención.

Para conocer y apreciar los citados elementos en las particularidades de Michoacán, se retoman de manera general, algunos indicadores. Entre ellos, el Índice de Estado de Derecho 2020-2021, donde Michoacán ocupa el lugar 18 de 32, con un puntaje de 0.40. Este índice presenta puntajes para 42 indicadores de desempeño, agrupados en ocho factores que representan manifestaciones clave del Estado de Derecho:

1. Límites al poder gubernamental;
2. Ausencia de corrupción;
3. Gobierno abierto;
4. Derechos fundamentales;
5. Orden y seguridad;
6. Cumplimiento regulatorio;
7. Justicia civil y
8. Justicia penal.

Lo anterior representa el tamaño del reto en estas materias de la entidad. Aterrizando igualmente la problemática que implica la corrupción en el contexto en Michoacán, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021,

cuyo objetivo es recabar información sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes niveles de gobierno, arrojó la tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personalmente en 1 de cada 10 personas.

Asimismo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 (ENCUCI-INEGI), estimó que la población de hombres de 15 años y más opina que la corrupción es uno de los tres problemas más importantes que el país enfrenta hoy en día, mientras que el 55.2% de la población de mujeres opina que es la pobreza el de mayor relevancia.

Ante esta situación general, resulta fundamental la implementación de acciones y estrategias efectivas para la prevención y el control de la corrupción en Michoacán, que de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 46% de su población se encuentra en situación de pobreza, el 24.2% tiene rezago educativo, el 21.1% carece de acceso a la alimentación y el 69.5% no tiene acceso a seguridad social. Es así que esta lucha se ha convertido en una tarea primordial para cualquier sistema político contemporáneo que se precie de ser democrático y promotor del desarrollo sostenible.

# Análisis de Involucrados

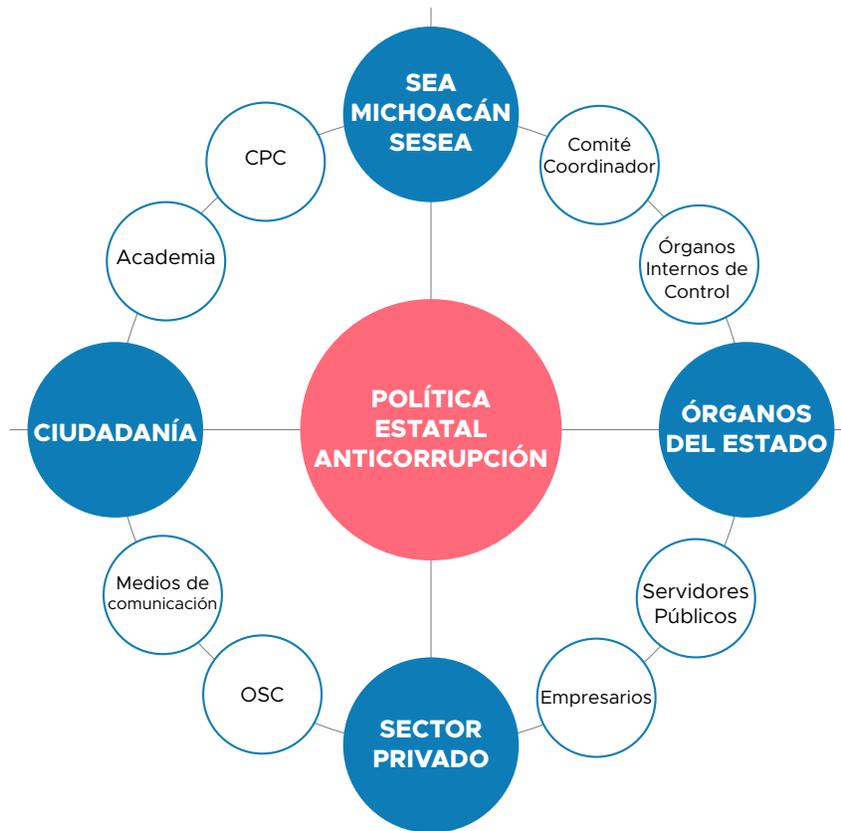
De conformidad con las fases de diseño de política pública y con apego a la Metodología del Marco Lógico (MML), se contempla la participación de los principales actores involucrados (*stakeholders*). En primer lugar, se identifican a las instituciones y/o organizaciones que están directamente relacionados con la prevención, investigación y resolución del problema, así como los sectores que indirectamente tienen ámbitos de competencia en estas materias.

Este análisis permite dar mayor objetividad al proceso de planeación y llegar a acuerdos entre los involucrados para generar un sentido de coordinación y pertenencia. Esta fase se encuentra presente en todo el diseño de la PEA ya que juega un papel fundamental en la selección de estrategias, así como en el seguimiento y evaluación del mismo.

Para la presente PEA, se han incluido principalmente cada una de las instituciones que conforman el Sistema Estatal Anticorrupción, así como Órganos del Estado implicados, ya que en ejercicio de sus atribuciones son copartícipes de la atención y solución del problema público; tal como lo establece el artículo 6 de la LSEAEMO que a la letra dice: “las políticas públicas que establezca el Comité deberán ser implementadas por todos los Órganos del Estado”. También se incluyen otros sectores que de una u otra forma, tienen una vinculación en el combate a la corrupción.

Por ende, la PEA siendo una estrategia de alcance general requiere de la colaboración de todos los Órganos del Estado, organizaciones del sector público y privado, así como de toda la ciudadanía, ya que para lograr un efectivo control de la corrupción se requiere de la responsabilidad y la participación de cada uno de ellos.

**Gráfico 11. Análisis de involucrados**



Elaboración propia con base en MML

# Análisis Causal de la Corrupción

El primer paso, ha sido determinar el problema que requiere de atención e intervención pública. Para las y los especialistas un elemento fundamental de una política pública es la detección de una necesidad a la cual responder. Cuando una problemática es reconocida con el carácter de pública al incorporarse a la agenda de gobierno, se hace necesario conocer el origen y causas del mismo.

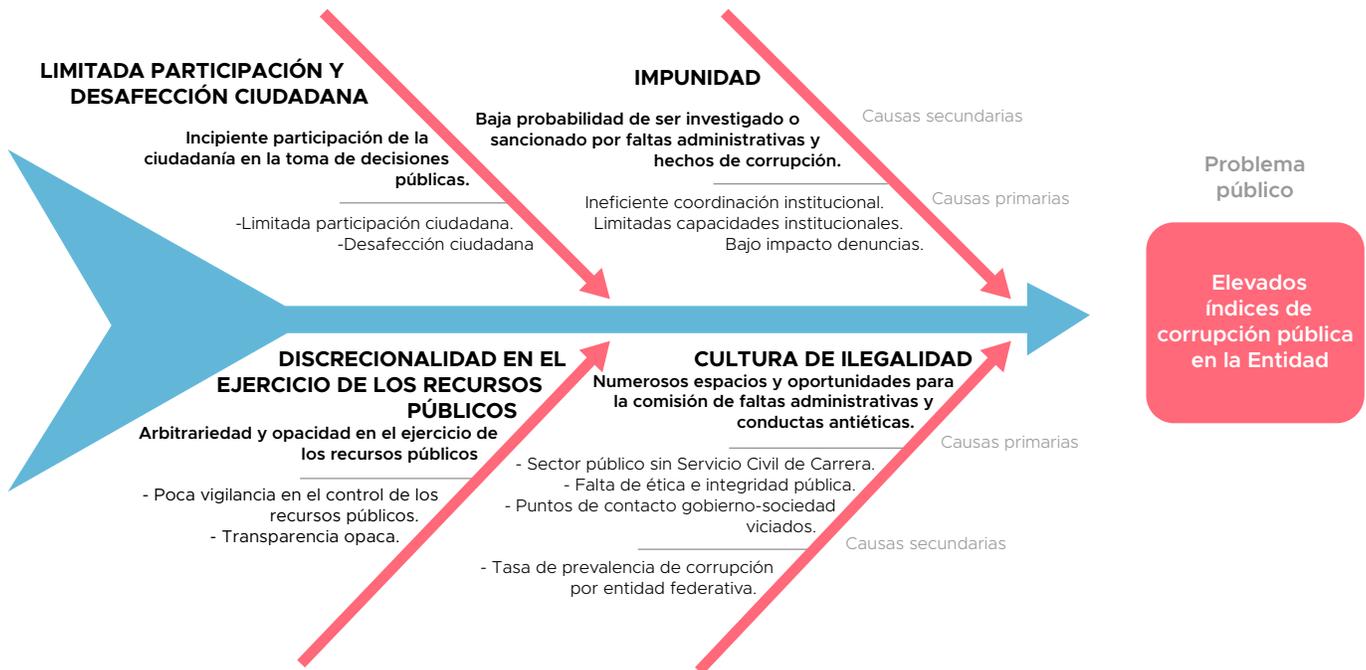
en un sistema normalizado de conductas poco éticas en el orden social.

Después de definir el problema público, se utilizó la herramienta gráfica denominada diagrama de Ishikawa, para el análisis de los problemas en el que representa la relación entre un efecto (problema) y las posibles causas que lo ocasionan.

En este sentido, la PEA reconoce como problema público, el siguiente: **Elevados índices de corrupción pública en la Entidad**, y de la misma forma que la PNA lo dispone, se ha contemplado que los dos atributos básicos para comprender la corrupción están basados, por un lado, en una esfera de impunidad e ilegalidad, y por otro,

En el siguiente gráfico, se muestran las causas principales y profundas, llamadas también primarias y secundarias, que generan el problema público de la corrupción en Michoacán (para mayor detalle ver gráfico 91).

**Gráfico 12. Análisis causal de la corrupción (Diagrama de Ishikawa)**



Fuente: Elaboración propia con base en el diagnóstico y en el árbol de problemas.

Las causas primarias corresponden a las condiciones causales con mayor sustento en los insumos para la Política. Las causas secundarias, corresponden a categorías propias en la materia anticorrupción en la administración pública. Con fines pedagógicos, a lo largo de la siguiente sección diagnóstica se exponen y disgregan a detalle cada una de éstas, así como el estado actual en el contexto local para determinar con base en evidencia las propuestas de intervención.





# DIAGNÓSTICO DE MICHOACÁN



# Contextualización en datos

Siguiendo con las etapas de la Metodología de Marco Lógico (MML) el proceso de planificación nace con la percepción de una situación problemática y la motivación para solucionarla.

Para la formulación eficaz de una propuesta de intervención pública, es fundamental tener claridad en el contexto del estado que guarda la situación problemática que se desea enfrentar y solucionar. En este apartado se busca establecer un diagnóstico del problema público de la corrupción a través de un profundo análisis causal, para establecer estrategias y líneas de acción, por medio de planteamiento de medidas acordes a las condiciones específicas.

En palabras de Aguilar y Ander-Egg, un diagnóstico es:

El proceso de elaboración y sistematización de información que implica conocer y comprender los problemas y necesidades dentro de un contexto determinado, sus causas y evolución a lo largo del tiempo, así como los factores condicionantes y de riesgo y sus tendencias previsibles; permitiendo una discriminación de los mismos según su importancia, de cara al establecimiento de prioridades y estrategias de intervención, de manera que pueda determinarse de antemano su grado de viabilidad y factibilidad, considerando los medios disponibles, así como las fuerzas y actores sociales involucrados en las mismas (2001, p.31).

Este apartado corresponde al análisis y sistematización de los estudios que se obtuvieron en el proceso de recolección de datos, lo cual permite valorar y ponderar las principales causas del problema a enfrentar. Por ello el presente diagnóstico está integrado por información obtenida principalmente de estadísticas de las instituciones integrantes del Comité Coordinador, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), datos e información de organismos nacionales e

internacionales, datos generados por la SESNA, consultas ciudadanas y estudios focalizados llevados a cabo por la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.

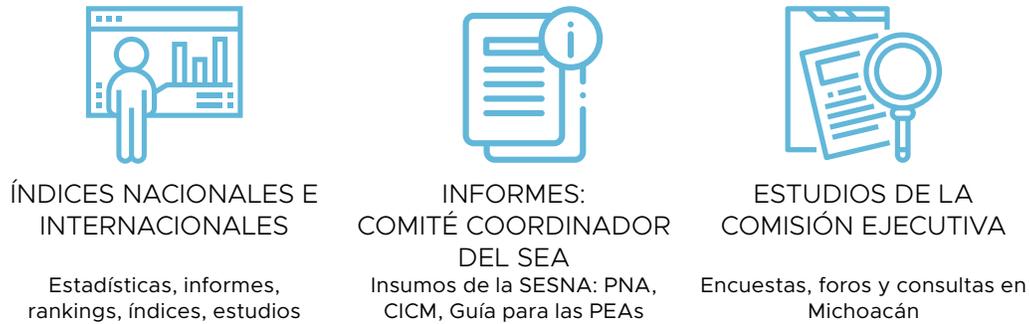
Por lo anterior, la PEA, además de atender los lineamientos establecidos por la PNA, es un trabajo que sigue las propias particularidades del Estado de Michoacán y en el cual se añaden los elementos causales del problema en la entidad, para asegurar que las estrategias y líneas de acción respondan de forma eficiente, integral y eficaz a darle solución a la problemática planteada.

## Trabajos coordinados

A partir de la colaboración entre los órganos técnicos del SEA, Secretaría Ejecutiva y la Comisión Ejecutiva, se realizaron trabajos de sistematización para elaborar estudios, valorando ampliamente la opinión y contextualización en el ámbito local, que reflejen la realidad social que se vive. Por lo cual, la participación de expertos, personas de la academia, del gremio periodístico, adscritas a Organizaciones de la Sociedad Civil, de cámaras empresariales y en general de la ciudadanía interesada, ha sido un insumo fundamental para la determinación de prioridades, mediante ejercicios a través de foros, encuestas y consultas locales, los que fueron considerados como parte de la evidencia para generar un diagnóstico que fundamente la PEA, sin que eso signifique que haya una explicación única y definitiva sobre las causas de la corrupción y sus efectos.

Además este documento se ha elaborado con base en acuerdos valorativos y expectativas que permitan la construcción de estrategias y acciones de política para la fase de implementación.

**Gráfico 13. Insumos de la Política Pública**



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, se retoma la Guía de Elaboración de la PEA de la SESNA, la cual muestra insumos relevantes para evidenciar el estado que guarda el fenómeno de la corrupción en Michoacán. Se resaltan los siguientes datos con la finalidad de explicar cada uno más adelante:

**Tabla 1. Estadísticas de Michoacán**

<p><b>El 57% de la población en Michoacán, considera a la corrupción como el segundo problema público más importante que atender. (ENCIG 2021, INEGI)</b></p>	<p><b>5 inhabilitaciones a personas servidoras públicas (SECOEM 2020-2021).</b></p>
<p><b>El 90.5% de la población percibe que son frecuentes los actos de corrupción en Michoacán. (ENCIG 2021, INEGI)</b></p>	<p><b>79 procedimientos por presuntas responsabilidades administrativas, 74 por casos graves de servidores públicos y 4 de particulares. (TJAM 2020-2021)</b></p>
<p><b>Se iniciaron 701 procedimientos por presuntas responsabilidades administrativas por parte de los OIC de Órganos Autónomos del Estado (2020-2021)</b></p>	<p><b>528 investigaciones iniciadas por presunta responsabilidad en faltas administrativas y/o hechos de corrupción cometidas por servidores, (SECOEM 2020-2021).</b></p>
<p><b>La ASM practicó 235 auditorías a 197 entidades con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública 2020, de la que se derivaron 1,012 informes por presuntas irregularidades mismos que se encuentran en investigación.</b></p>	<p><b>12 procedimientos de responsabilidad administrativa resueltos de las cuales 11 son absolutorias y 1 sanción para un servidor público, (TJAM 2020-2021).</b></p>
<p><b>103 carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos de corrupción cometidos por servidores públicos (FECC, 2020-2021).</b></p>	<p><b>Los OIC municipales iniciaron 379 procedimientos por presuntas responsabilidades administrativas de las que se resolvieron 189. (2020-2021)</b></p>

Fuente: Elaboración propia con base en datos y estadísticas obtenidas del Informe del Comité Coordinador del SEA 2020-2021

Los datos de la tabla anterior fueron proporcionados por las instituciones integrantes del Comité Coordinador para la conformación del Informe Anual de Actividades del Comité Coordinador 2020-2021.

Asimismo, los órganos técnicos del SEA, han realizado acciones para la construcción del diagnóstico de la PEA, las cuales se hicieron a través de consultas en línea, foros regionales, talleres, literatura, estadísticas, datos y mesas de análisis, con la finalidad de obtener una perspectiva general y clara, pero sobre todo

centrada en las condiciones específicas de la entidad y del problema a enfrentar. Estos ejercicios han sido un intercambio de opiniones y diálogos, en el que participaron diferentes actores del sector público, empresarial, académico, y sociedad civil con el fin de compatibilizar intereses diversos, generar evidencia y escuchar las voces ciudadanas de distintos sectores de la población. La siguiente tabla muestra los resultados de los insumos que se elaboraron a través de la Comisión Ejecutiva y Secretaría Ejecutiva para fortalecer el diagnóstico de la corrupción en el Estado:

### Gráfico 14. Resultados de los insumos técnicos para la PEA

Para la integración del diagnóstico de las manifestaciones de la corrupción en Michoacán se ha privilegiado la voz de las y los michoacanos. Con este fin se realizaron los siguientes ejercicios

- 1 Consulta en línea a público en general (oct - nov 2019)
- 2 Laboratorio anticorrupción (sep 2019)
- 3 Encuesta universitaria (ene- oct 2019)
- 4 Foros regionales (nov 2019 - mar 2020)
- 5 Consulta en línea a académicos, periodistas, osc y sector empresarial (oct - nov 2019)
- 6 Encuesta a contralorías municipales (sep- oct 2020)



El contexto de pandemia por COVID-19 durante el 2020 modificó algunas de las actividades y foros planificados. Sin embargo, la búsqueda por unir y retomar la mayor cantidad de voces de las y los michoacanos se mantuvo a través del uso de las TIC's.



## HALLAZGOS RELEVANTES

### 5 DE 6 ENCUESTAS

Determinan a la **corrupción** como el segundo problema público prioritario (sólo detrás de inseguridad o del desempleo)

### 55%

De las respuestas de estos ejercicios consideran a la **impunidad** como la causa principal de la corrupción en Michoacán

### 1ER LUGAR

Como medida de **combate** a la corrupción, la recurrencia apunta a: **Transparentar y vigilar compras, contrataciones y obra pública, vigilancia de los trámites en ventanillas**

Instituciones en las que se percibe un **mayor nivel de corrupción**:

- 1 Policía y Tránsito
- 2 Poder Ejecutivo Estatal
- 3 Congreso Local

Servicio **profesional de carrera** y **ética pública** son dos áreas de atención imperativas para la prevención de la corrupción.

Se estima poco pertinente que los titulares de los Órganos Internos de Control sean electos y **dependan** directamente del Ejecutivo al que revisan

Un 20% de los municipios michoacanos señalan contar con un **nulo o muy limitado acceso a internet**, a equipos de cómputo funcionales o señal de telefonía celular

Las tres faltas más recurrentes que se reportan en los **expedientes de responsabilidades administrativas** son:

- 1 Abuso de funciones
- 2 Desacato
- 3 Actuación bajo conflicto de intereses

El 89% de las Organizaciones de la Sociedad Civil están dispuestas a **participar** en laboratorios, comités vigilantes, observatorios de contrataciones y compras públicas

## Consultas en línea a ciudadanía y grupos expertos

Los ejercicios de percepción ciudadana son una herramienta de análisis dentro de una política pública. Los juicios y valoraciones de la ciudadanía sobre los problemas sociales, son aspectos que reflejan la cultura política de una sociedad y además son portavoces de ideas y soluciones.

Entre los ejercicios de participación ciudadana que se formularon para la elaboración de la Política, se ubica un primer acercamiento, desarrollado en línea en el año 2018, donde participaron 957 personas de los sectores público y privado, correspondiente a una encuesta basada en la Consulta Nacional que aplicó la SESNA.

En un segundo momento, se perfilaron dos consultas en línea; la primera de ellas, desde el punto de la ciudadanía, se realizó durante los meses de octubre a diciembre de 2019, donde participaron 161 personas, 79 eran mujeres y 82 hombres, pertenecientes al sector privado, público y académico. La escolaridad de los participantes se distribuyó de la siguiente manera: 16.1% preparatoria; 43.5% licenciatura; 31.1% maestría y 6.2% doctorado. El 49.7%

señaló residir en la capital del Estado y los demás provenientes de otros municipios. En particular esta consulta se construyó a partir de las preguntas de contextualización y ejes prioritarios de la PNA, y su objetivo fue conocer la percepción del fenómeno de la corrupción en Michoacán (Anexo 1.3).

La segunda consulta del 2020, se dirigió a personas especialistas o con experiencia en el tema del combate a la corrupción. Se hizo la invitación a más de 1200 personas integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil, miembros de colegios académicos, periodistas y líderes empresariales. De estas respuestas se obtuvo una muestra de 90 personas; de las cuales 35 son mujeres, 53 hombres y 3 de la comunidad LGTBQIA+. La escolaridad de los participantes se distribuyó de la siguiente forma: 5.6% preparatoria; 36.7% licenciatura; 40% maestría y 21.1% doctorado.

Ambas consultas se llevaron a cabo mediante una encuesta tipo Likert las cuales estuvieron alineadas con los 4 ejes estratégicos de la PNA y un apartado de preguntas de contextualización (priorización) sobre la percepción del fenómeno de corrupción en Michoacán. En este sentido, el siguiente gráfico muestra datos de las consultas, así como algunas interacciones sugerentes en la relación entre variables:

**Gráfico 15. Consultas Ciudadanas**



Consulta a organizaciones de la sociedad civil, a cuerpos académicos, a periodistas y a líderes empresariales

Consulta ONLINE: abril - mayo 2020

### PREGUNTAS EN RELACIÓN A LAS PRIORIDADES DE LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

- Coordinación entre Autoridades Competentes
- Sistemas de Inteligencia
- Presentación de Denuncias
- Gobierno Abierto
- Comités de Ética
- Profesionalización y Servicios Civiles de Carrera
- Evaluación Ciudadana de Trámites y Servicios
- Programas Sociales
- Participación Ciudadana
- Transparencia y Rendición de Cuentas



65 REACTIVOS

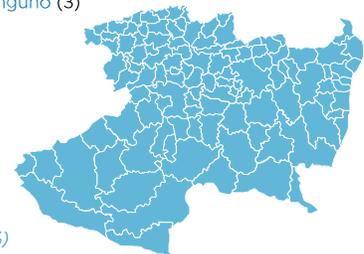


### PERFIL DE LAS Y LOS PARTICIPANTES

- ✓ Organizaciones de la Sociedad Civil (49)
- ✓ Cuerpos académicos especializados (21)
- ✓ Asociaciones empresariales (20)
- ✓ Colegios de profesionistas (16)
- ✓ Actividades periodísticas (12)
- ✓ Otras\* (20)
- ✓ Ninguno (3)

### LUGARES DE RESIDENCIA

- Morelia: 67 (76.7 %)
- Uruapan: 6 (6.7 %)
- Zamora: 2 (2.2 %)
- Lázaro Cárdenas: 2 (2.2 %)
- Tarímbaro: 2 (2.2 %)
- Cojumatlán de Régules, Irimbo, Jacona, La Piedad, Paracho de Verduzco, Pátzcuaro, Tlalpujahuá, Tumbiscatío, Tuzantla: 9 (10 %)



Fuente: Elaboración propia con base en los insumos técnicos de la Comisión Ejecutiva

La finalidad de estos ejercicios fue considerar las voces ciudadanas en diferentes contextos, ya que es fundamental que se reconozcan las necesidades y los valores ciudadanos para lograr que esta Política sea un eslabón que conecte a la sociedad y el gobierno con el fin de proponer estrategias de solución para el problema de la corrupción que enfrenta el estado.

Por ejemplo, en la relación de las variables de edad y la percepción de la corrupción, se vislumbra como un factor sociodemográfico que tiene un impacto notable sobre la tolerancia o perdón social a culpables de corrupción, como una de las causas sociales generadoras de corrupción en el estado. (Para ver más detalles de esta sistematización se sugiere ver el Anexo 1.4).

**Tabla 2. Variables y percepción de la corrupción**

Relación: Último grado de estudios - baja participación ciudadana (Fenómenos de alto impacto en Michoacán)			Fenómenos de alto impacto en Michoacán: Baja participación ciudadana					Total
			Sin importancia	Poco importante	Ni sin importancia ni importante	Importante	El más importante	
Último grado de estudios	Preparatoria	Recuento	2	0	0	1	0	3
		Último grado de estudios	66.7%	0%	0%	33.3%	0%	100%
		% del total	2.3%	0%	0%	1%	0%	3.4%
	Licenciatura o ingeniería	Recuento	20	9	1	0	1	31
		Último grado de estudios	64.5%	29%	3.2%	0%	3.2%	100%
		% del total	22.7%	10.2%	1.1%	0%	1.1%	35.2%
	Maestría	Recuento	15	10	6	0	4	35
		Último grado de estudios	42.9%	28.6%	17.1%	0%	11.4%	100%
		% del total	17%	11.4%	6.8%	0%	4.5%	39.8%
	Doctorado	Recuento	10	2	2	2	3	19
		Último grado de estudios	52.6%	10.5%	10.5%	10.5%	15.8%	100%
		% del total	11.4%	2.3%	2.3%	2.3%	3.4%	21.6%
TOTAL	Recuento	47	21	9	3	8	88	
	Último grado de estudios	53.4%	23.9%	10.2%	3.4%	9.1%	100%	
	% del total	53.4%	23.9%	10.2%	3.4%	9.1%	100%	

Fuente: Elaboración propia con base en los insumos técnicos de la Comisión Ejecutiva

## Encuesta Universitaria

El proyecto realizado por la Comisión Ejecutiva, en colaboración con la “Red Juntos por Michoacán”, fue un trabajo de diagnóstico que se llevó a cabo durante los meses de enero a octubre de 2019, para conocer el estado que guarda el fenómeno de la corrupción en Michoacán, desde una perspectiva universitaria (ver anexo 1.1), la cual tuvo como objetivos: Conocer la percepción de los universitarios sobre el fenómeno de la corrupción en Michoacán.

- a. Conocer su opinión sobre las causas y el origen de este problema.
- b. Señalar los hechos o prácticas de la corrupción en su entorno inmediato (Poderes del Estado, partidos políticos, empresarios, municipio, autoridades universitarias y familia).
- c. Indagar sobre el tema de las denuncias en materia de corrupción, su presentación y

seguimiento.

- d. Consultar si la población objeto de estudio conoce las herramientas para combatir la corrupción desde una postura de gobierno abierto.

La encuesta fue diseñada para obtener información desde la perspectiva de la comunidad académica, en la que participaron 9 universidades públicas y privadas del Estado y tuvo una participación de 1657 personas de los cuales 934 fueron mujeres y 723 hombres, pertenecientes al sector docente con diversos niveles profesionales, estudiantes de licenciatura y preparatoria, así como personal administrativo. A raíz de ello se estableció una vinculación con las instituciones educativas, al considerarlas un eslabón fundamental para el combate a la corrupción.



La encuesta midió la percepción desde cuatro variables. En primer lugar, se pretendió identificar a los encuestados con preguntas personales que permitieran la correlación de la variable personal con las variables que explican el fenómeno de la corrupción. En segundo lugar, se buscó determinar los factores de identificación, y a partir de la percepción del nivel de corrupción en las instituciones públicas, los funcionarios y la sociedad en general, así como las principales prácticas de corrupción que se aprecian. En tercer lugar, se indagó qué porcentaje de la población ha realizado denuncias sobre hechos de corrupción y en caso de que no se haya denunciado, conocer las razones que impidieron realizarlas.

Por último, se buscó conocer cuál era la percepción de los encuestados sobre las herramientas que se conocen y se utilizan para reducir y combatir el fenómeno de la corrupción y aquellos fenómenos que se deben considerar de atención prioritaria por parte de las autoridades del Sistema Estatal Anticorrupción. En los siguientes apartados se dan a conocer de forma detallada los resultados de cada uno de los insumos que se destacan de estos ejercicios ciudadanos, para fortalecer el presente diagnóstico y presentar la realidad que se vive, desde el punto de vista de la ciudadanía michoacana.

## Laboratorio Anticorrupción

El “Laboratorio Anticorrupción” fue organizado por el Comité de Participación Ciudadana del SEA en colaboración con diversas organizaciones civiles de la entidad; financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés). Se contó con la participación de representantes de organizaciones civiles, academia e integrantes del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán (IMAIP), el cual se desarrolló en 12 sesiones, en las que se abordaron los siguientes temas:

- Historia y teoría de la corrupción en México. Causas, índices y costos de la corrupción.
- Obligaciones internacionales en el combate a la corrupción y *Benchmark* internacional del combate a la corrupción.
- Diseño de políticas públicas a nivel local. Visualización y análisis de datos estadísticos.
- Nuevos esquemas de innovación y articulación para promover la eficiencia en la administración pública con Gobierno Digital.
- Estructura y funcionamiento de la Administración pública estatal y municipal.
- Mecanismos de participación ciudadana estatales y municipales.
- Gobierno abierto y transparencia proactiva.
- Objeto y principios del Sistema Nacional Anticorrupción. origen y marco normativo estatal.
- Instituciones complementarias del SNA. Fortalezas y áreas de oportunidad del Sistema Anticorrupción. Caso Michoacán.
- Régimen de Responsabilidades, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Todas estas actividades tuvieron como finalidad conceptualizar el fenómeno de la corrupción, las causas que lo originan, las consecuencias y los medios para erradicarla, a través de la articulación de diversas visiones y opiniones,

## Foros Regionales

Se efectuaron tres foros regionales en las ciudades de:

- Zamora
- Lázaro Cárdenas
- Uruapan

La elección de los municipios fue realizada con base en su ubicación estratégica y su relevancia económica en la entidad. En estos foros, se solicitó a las y los asistentes responder la Consulta Ciudadana en línea; después, mediante lluvia de ideas las y los participantes propusieron un problema de corrupción que afectara a su región. Mediante el voto de las y los participantes se eligieron los tres problemas con mayor impacto. Posteriormente se realizó un debate y finalmente se realizaron propuestas de solución; mismas que se incorporaron al presente diagnóstico.

La participación de ciudadanía organizada en la detección de problemáticas regionales expuso la relevancia de la incorporación del sentir de la ciudadanía, de la necesidad de enfatizar en las diferentes condiciones de cada municipio y de la pertinencia de su integración para lograr resultados efectivos del fenómeno de la corrupción en el ámbito local (ver anexo 1.2).



## Encuesta a Órganos Internos de Control Municipales

Los Órganos Internos de Control son las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los Órganos del Estado. Además, son competentes para implementar mecanismos de prevención; revisar el ingreso, egreso, manejo y custodia de los recursos públicos; y presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la autoridad competente.

De acuerdo con el artículo 9 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán, la Secretaría de Contraloría y los Órganos de Control Interno (OIC), tienen a su cargo la investigación, la substanciación y calificación de las faltas administrativas, además de:

- Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Estatal;
- Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos y participaciones federales, así como de recursos públicos locales; y,
- Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.

Lo cual ubica a estas unidades administrativas como aliadas estratégicas en la lucha contra la corrupción, siendo la primera línea de prevención y combate en el ámbito municipal. Su reconocimiento como órganos coadyuvantes se asume en la integración de tres contralores municipales como parte del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.

Aunado al especial ámbito de competencias de los Órganos Internos de Control, esta encuesta se derivó de un universo limitado de información en este nivel, ya que las estadísticas de referencia suelen centrarse sólo en los ámbitos estatal, federal e internacional. En este sentido, se determinó que este déficit de información fuese solventado a través de un insumo, en la forma de una encuesta en línea (dada la contingencia sanitaria internacional) para investigar particularidades de los municipios michoacanos, así como la percepción de los servidores públicos que integran estos órganos en relación con las capacidades institucionales de las Contralorías. En función de que la opinión y perspectiva de esta figura institucional evidencia la necesidad de un diseño de política y de estrategias apegados a la viabilidad, factibilidad y la compleja realidad de la entidad. Es por ello que se formularon 13 reactivos que dieran cuenta de un panorama focalizado y de la problemática a la que se enfrentan en su contexto particular.

La encuesta estuvo dirigida a los titulares de los Órganos Internos de Control de los ayuntamientos del Estado de Michoacán y un Concejo. A continuación, se enlistan los OIC municipales que participaron, lo que sin duda es de gran valía para la construcción del presente diagnóstico.

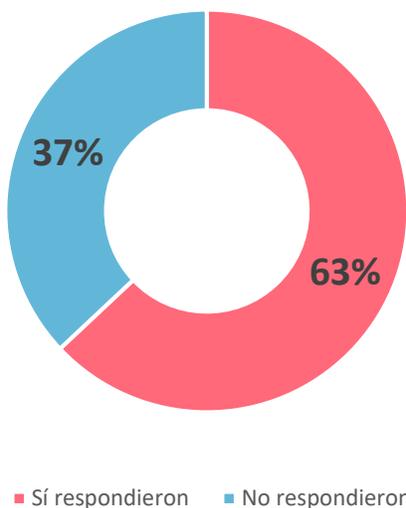
**Tabla 3. Ayuntamientos participantes**

1. Acuitzio	25. Erongarícuaro	49. Paracho
2. Aguililla	26. Gabriel Zamora	50. Penjamillo
3. Álvaro Obregón	27. Hidalgo	51. Queréndaro
4. Angamacutiro	28. Huandacareo	52. Quiroga
5. Angangueo	29. Huetamo	53. Sahuayo
6. Apatzingán	30. Ixtlán	54. San Lucas
7. Aporo	31. Jacona	55. Santa Ana Maya
8. Ario	32. Jiménez	56. Susupuato
9. Aquila	33. José Sixto Verduzco	57. Tangancícuaro
10. Briseñas	34. Juárez	58. Tanhuato
11. Carácuaro	35. Jungapeo	59. Tarímbaro
12. Charapan	36. La Huacana	60. Tlalpujahua
13. Charo	37. La Piedad	61. Tlazazalca
14. Chavinda	38. Lázaro Cárdenas	62. Tzintzuntzan
15. Chinicuilá	39. Los Reyes	63. Tzitzio
16. Churintzio	40. Madero	64. Uruapan
17. Churumuco	41. Marcos Castellanos	65. Venustiano Carranza
18. Coahuayana	42. Morelos	66. Vista Hermosa
19. Coeneo	43. Nahuatzen	67. Yurécuaro
20. Cojumatlán de Régules	44. Nuevo Parangaricutiro	68. Zacapu
21. Contepec	45. Nuevo Urecho	69. Zináparo
22. Cuitzeo	46. Numarán	70. Ziracuaretiro
23. Ecuandureo	47. Ocampo	71. Zitácuaro
24. Epitacio Huerta	48. Pajacuarán	

*Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a los OIC municipales 2020.*

En este sentido el porcentaje de la participación de los OIC municipales evidencia y reafirma la necesidad de integración por parte de todos los Órganos del Estado y de los retos de articulación que persisten para el SEA, además de la heterogeneidad institucional de infraestructura técnica y de las administraciones públicas municipales.

**Gráfico 16. Porcentaje de participación en la encuesta**

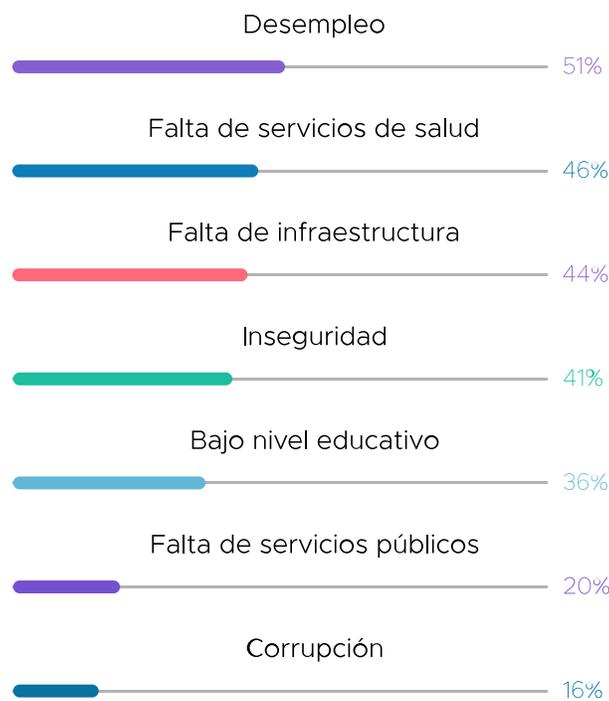


*Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a los OIC*

Entre los hallazgos relevantes de esta encuesta, se vislumbra que la posición de titularidad en los Órganos Internos de Control (OIC) municipales, el 76% de la población es masculina y el 24% corresponde a mujeres. Asimismo presentaron una plantilla conformada por uno o dos servidores públicos adscritos al OIC en un 60% de las respuestas. Lo que evidencia la necesidad de respaldo institucional en términos de estructura.

Otro de los propósitos de este estudio fue el conocer la percepción que se tiene del fenómeno de la corrupción en los municipios, ya que no hay suficientes indicadores que den cuenta de la situación de cada uno de ellos, y de acuerdo con las respuestas y del tratamiento estadístico, esta problemática no se encuentra considerada como de mayor impacto en el plano municipal, ubicándola en el último lugar de las opciones planteadas desde las personas servidoras públicas de los municipios, tal como se muestra en el gráfico siguiente:

**Gráfico 17. Problemáticas de mayor impacto en los municipios**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a los OIC

Los resultados también han permitido establecer algunas estrategias para atacar las principales problemáticas, como el **fortalecimiento del quehacer de los Órganos Internos de Control municipales estructuralmente**, brindándoles mayor apoyo técnico e impulsar la autonomía de estos. Objetivos focalizados hacia la definición de una estrategia para que el combate a la corrupción sea una realidad en todo el Estado de Michoacán.

En adelante, en el apartado de análisis causal, se hará referencia a estos ejercicios de diagnóstico (consultas, encuestas, foros, laboratorio, estudios, etc.), **como insumos técnicos de la Comisión Ejecutiva.**

# Impunidad

Cuando se hace referencia a una sociedad fuerte, es necesario establecer una relación saludable entre el Estado y el Derecho, es decir, el Estado necesita la legitimidad que el Derecho le brinda para encuadrar su actuación; “el Derecho es la fuerza coercitiva del Estado, que reprime las desviaciones, los incumplimientos y resuelve las controversias que se presenten (Márquez, s/f)”.

Con el desarrollo del Estado moderno, el Estado de Derecho es esencial para garantizar la seguridad, la justicia, los derechos humanos, la democracia efectiva y un desarrollo sostenible. No obstante, cuando la inseguridad, la corrupción y la impunidad son noticia diaria y hay insuficiencia de mecanismos que garanticen el cumplimiento de normas que lleven a una organización efectiva de la sociedad y el gobierno, el Estado de Derecho se ve fracturado. (IED-WJP, 2021-2022).

Los elementos indispensables para el buen funcionamiento de un Estado de Derecho son: la primacía de la ley, un sistema jurídico de normas, legalidad en los actos de administración, la separación de poderes, protección y garantía de los Derechos Humanos y examen de constitucionalidad de las leyes (Verdú, 1986). En este sentido, de acuerdo con el referido índice

(IED-WJP, 2021-2022), México enfrenta grandes retos a nivel estatal y municipal. Esta medición incorpora ocho factores que enmarcan el concepto de Estado de Derecho:

- Límites al poder gubernamental,
- Ausencia de corrupción,
- Gobierno abierto,
- Derechos fundamentales,
- Orden y seguridad,
- Cumplimiento regulatorio,
- Justicia civil
- Justicia penal.

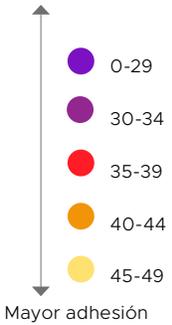
Este índice está diseñado para identificar tanto las fortalezas como las debilidades de cada entidad federativa con la finalidad de tener elementos suficientes para diseñar políticas públicas que fortalezcan el Estado de Derecho en México.

La siguiente tabla muestra el puntaje de las entidades federativas, teniendo a Michoacán sobre el promedio nacional, ocupando el lugar número 18 con un puntaje de 0.40 (donde 1 indica la máxima adhesión al Estado de Derecho).

**Tabla 4. Índice del Estado de Derecho por entidad federativa**

Posición		Estado	Puntaje	Cambio 2020-2021--2021-2022*
1	●	Querétaro	0.49	0.02
2	●	Yucatán	0.47	0.00
3	●	Guanajuato	0.46	0.01
4	●	Aguascalientes	0.46	0.00
5	●	Sinaloa	0.46	0.01
6	●	Durango	0.45	0.01
7	●	Nuevo León	0.45	0.01
8	●	Zacatecas	0.45	0.00
9	●	Baja California Sur	0.44	0.00
10	●	Coahuila	0.44	-0.02
11	●	Campeche	0.43	-0.02
12	●	Chihuahua	0.42	0.00
13	●	Nayarit	0.42	-0.02
14	●	Hidalgo	0.42	-0.02
15	●	Tamaulipas	0.42	0.01
16	●	Baja California	0.41	0.00
*		Promedio de los 32 estados	0.41	
17	●	Colima	0.40	-0.02
<b>18</b>	●	<b>Michoacán</b>	<b>0.40</b>	<b>-0.01</b>
19	●	Tlaxcala	0.40	0.00
20	●	Oaxaca	0.39	-0.01
21	●	San Luis Potosí	0.38	-0.02
22	●	Sonora	0.38	-0.03
23	●	Veracruz	0.38	0.00
24	●	Jalisco	0.38	0.00
25	●	Chiapas	0.38	-0.01
26	●	Tabasco	0.37	-0.02
27	●	Puebla	0.37	0.00
28	●	Estado de México	0.36	0.00
29	●	Ciudad de México	0.36	-0.01
30	●	Quintana Roo	0.36	0.00
31	●	Morelos	0.35	-0.02
32	●	Guerrero	0.34	-0.01

Menor adhesión



Los puntajes oscilan entre 0 y 1, donde 1 indica la mayor adherencia al Estado de Derecho

\* Los puntajes se redondean a dos puntos decimales.

Fuente: Elaboración propia con base en el Índice del Estado de Derecho de WJP

El puntaje general de la entidad en esta última edición 2021-2022 es de 0.40 quedando en la misma posición con respecto al año anterior y por debajo del promedio nacional. De acuerdo con estos datos hay evidencia de que existen retos persistentes en casi todos los factores; por ejemplo, en el factor de corrupción, la calificación es de 0.34. La composición de este factor resulta ilustrativa, ya que considera tres

formas de corrupción: sobornos, influencias y la apropiación indebida de recursos públicos, que, a su vez, se dividen en sub-factores y miden si los funcionarios se abstienen de solicitar sobornos o si usan influencias de forma indebida en el cumplimiento de sus funciones.

Las calificaciones que obtiene Michoacán en estos rubros se muestran en el siguiente gráfico:

### Gráfico 18. Ausencia de corrupción



Fuente: Elaboración propia con base en el índice de Estado de Derecho, 2021-2022

Al respecto, es importante señalar que, de acuerdo con estos resultados, la entidad presenta retos significativos en los rubros de justicia civil y penal:

### Gráfico 19. Justicia civil



Fuente: Elaboración propia con base en el índice de Estado de Derecho, 2021-2022

### Gráfico 20. Justicia penal



Fuente: Elaboración propia con base en el índice de Estado de Derecho, 2021-2022

Como se puede observar en los gráficos precedentes, en materia de justicia civil y penal, la Entidad presenta desafíos importantes. Con la información proporcionada por este índice se refleja la situación, en relación con los fundamentos de garantías de justicia en la que ubica al Estado de Michoacán y del porqué una de las causas directas de este fenómeno se refiere al alto grado de impunidad.

Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, señala que:

La impunidad es la inexistencia, de hecho, o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas (ONU, 2005).

La impunidad como consecuencia de la corrupción, se evidencia cuando las personas están conscientes de que es poco probable que se tenga que rendir cuentas por sus acciones, éstas se convierten en conductas endémicas y se habla entonces de la adopción de una cultura de impunidad, la cual se encuentra enraizada en la cultura y que se replica por los propios sistemas de justicia.

Dicho concepto tiene varias acepciones, siendo la más usual la situación de dejar sin castigo un delito cometido, por lo tanto, una persona que

comete un delito y no es castigada de acuerdo con la gravedad de la violación se encuentra en situación de impunidad. Las consecuencias de la impunidad trascienden en todos los ámbitos, degradando el Estado de Derecho, la certidumbre legal y en general la esfera pública de una sociedad (Rodríguez, 2011). Lo alarmante del problema es que la impunidad y la corrupción son fenómenos inseparables, son causa y efecto en correspondencia, cuando uno de ellos se agudiza genera la profundización del otro (Nava, 2020). Por lo tanto, cuando se combate a la corrupción también se debe combatir la impunidad.

De acuerdo con el Índice Global de Impunidad México 2020 (IGI-2020), el país se encuentra entre los países con mayores índices de impunidad con una calificación de 49.67 puntos (escala de 0 a 100), ocupando el lugar 60 de 69 países estudiados. Con estos resultados, se señala que, debido a las altas puntuaciones en la dimensión estructural (tanto en el sistema de justicia como en el de seguridad), es una necesidad prioritaria en el país. Con la existencia de sistemas de seguridad locales y federales con capacidades desiguales y con un funcionamiento cuestionable, así como sistemas de justicia colapsados y sin mecanismos de rendición de cuentas efectivos, se abre paso a la impunidad y a la corrupción (IGI-2020).

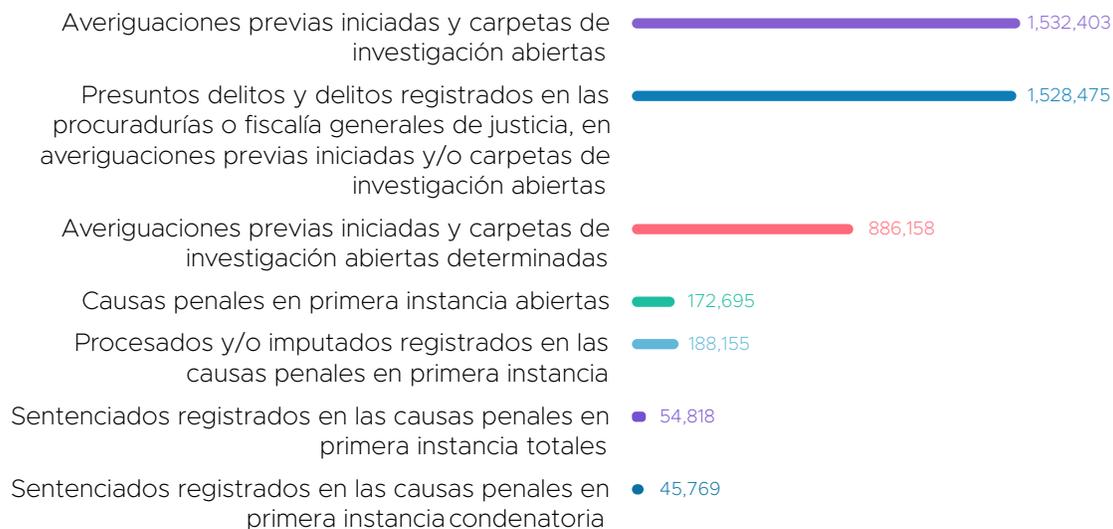
Además, dichas mediciones consideran fundamental el incrementar el número de jueces con la intención de mejorar la impartición de justicia. Por lo tanto, se estima necesario dotar de mayores presupuestos a los sistemas de

justicia incluyendo procuración e impartición de justicia, para aumentar capacidad humana, infraestructura y profesionalización. De conformidad con los datos e información que revela este ranking, la impunidad es una variable que depende en gran medida por bajos índices de desarrollo humano, como los de desigualdad, la tasa de desempleo y niveles bajos de educación, que son elementos que forman parte de los problemas críticos y estructurales que más aquejan a nuestro país. Entre más altos sean estos tres indicadores, más alto tenderá a ser también el nivel de impunidad.

El Índice Global de Impunidad México (IGI-MEX, 2018), ha desarrollado también estadísticas

estatales sobre el funcionamiento del sistema de seguridad pública y de justicia penal, tomando como referencia datos de INEGI. Dentro del informe de este índice, existe la llamada **cadena impune**, la cual se refiere al trayecto que va desde el inicio de una averiguación previa o carpeta de investigación hasta el momento de la sentencia del delito que le dieron al inicio. En un ideal, esta cadena impune tendría que ser una cadena ligeramente escalonada en orden descendiente. Sin embargo, las diferencias entre los escalones nos hablan de amplias distancias sobre impartición de justicia; donde del total de las carpetas de investigación abiertas sólo el 3% llega a una sentencia condenatoria (IGI-MEX, 2018).

**Gráfico 21. Cadena impune nacional**



Fuente: Elaboración propia con base en el IGI-MEX, 2018

**Gráfico 22. Cadena impune Michoacán**

Fuente: Elaboración propia con base en el IGI-MEX, 2018

Esta cadena impune muestra que existe un problema importante de funcionamiento y de estructura dentro del Sistema de Impartición de Justicia de Michoacán. Para ello, es fundamental contar con sistemas de impartición de justicia eficientes y eficaces, además de asegurar que el seguimiento de los procedimientos de denuncia, de investigación y sanción de los hechos de corrupción estén consolidados.

## La denuncia como disruptor de la corrupción

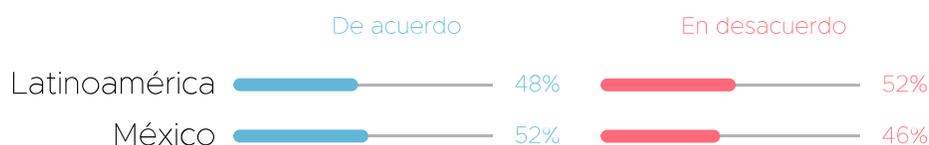
Uno de los caminos para combatir la impunidad es a través de la denuncia, ya que es considerado uno de los mecanismos más efectivos y citados para señalar y probar ante las autoridades competentes el inicio de un proceso de investigación que concluya con una sanción.

La denuncia, es un método con el cual una unidad o autoridad se hace de información respecto a la probable comisión de un acto ilícito o una falta, implica señalar algo indebido que está ocurriendo ante una autoridad para iniciar un proceso de investigación y sanción. De esta forma se insta a los órganos competentes para iniciar las indagatorias, la substanciación del caso y obtener las pruebas necesarias que culminan con un castigo para quien o quienes se compruebe cometieron tales faltas administrativas o delitos por hechos de corrupción. En esto último es cuando la denuncia se convierte en el detonante que logra una ruptura entre la corrupción y la impunidad (Arellano y Hernández, 2016).

Sin embargo, cuando la corrupción se ha extendido y se convierte en un comportamiento socialmente aceptado, la impunidad prevalece, ya que en un ambiente de este tipo se hace necesario encubrir actos de corrupción por la incapacidad de la sociedad y de las instituciones de llevar a cabo los procedimientos penales correspondientes (Ferreiro, 1996).

Ante la pregunta de si está de acuerdo o en desacuerdo con la frase “¿Cuándo se sabe de algo corrupto es mejor quedarse callado?”. La población latinoamericana tiene posiciones dicotómicas al respecto, al estar dividida en un 48% en cada respuesta. México se ubica entre los seis países donde las respuestas inclinan la balanza hacia preferir guardar silencio (Informe Latinobarómetro, 2018).

**Gráfico 23. ¿Guardar silencio ante la corrupción?**



Fuente: Informe Latinobarómetro 2021

En ese sentido, y derivado del mismo Informe, se cuestionó a las personas encuestadas si estaban de acuerdo o en desacuerdo con la frase “si no denuncio un acto de corrupción que tengo conocimiento me transformo en cómplice”. La respuesta más recurrente en México, con un 79%, fue el asumir la complicidad del acto cometido. Este dato es relevante puesto que para ese porcentaje de la ciudadanía es preferible convertirse en cómplices que conducirse con apego a la ley.

**Gráfico 24. ¿Cómplice de corrupción?**



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Latinobarómetro 2021

Ante estos datos, surge la siguiente interrogante: *¿por qué se prefiere guardar silencio ante actos de corrupción?* Al respecto, la evidencia apunta a que hay pocos incentivos para denunciar hechos delictivos, “existe una cierta concepción de la lealtad que parece aconsejar a casi todo evento, el silencio sobre la denuncia, Y pese a la obligación legal expresa en el sentido de denunciar los delitos que tuviese conocimiento en el ejercicio de su cargo, el riesgo de una represalia por parte de sus superiores jerárquicos, supera con mucho la satisfacción moral de haber efectuado una denuncia de incierto resultado.” (Ferreiro, 1996, p. 108).

Aunado a ello, desconocer los procedimientos para realizar una denuncia y ante qué autoridad

hacerlo, causan desinterés y apatía; ante un panorama así, la abstención o el silencio son las conductas que prevalecen, el Informe 2021 del Latinobarómetro señala que el 49% de los mexicanos consideran que la corrupción ha aumentado.

En este sentido se elaboró un “semáforo de atención al solicitante acerca de los procedimientos de denuncia” (Anexo 4), con base en solicitudes de información vía Plataforma Nacional de Transparencia, para conocer los mecanismos de denuncia que se implementan al interior de cada una de las dependencias de “atención prioritaria” en Michoacán.

**Tabla 5. Semáforo sobre procedimientos de denuncia**

Dependencia	Semáforo	
Poder Ejecutivo (10 dependencias)		
Poder Legislativo / Auditoría Superior de Michoacán		
Órganos autónomos		
Poder Judicial del Estado de Michoacán		
Municipios (112 Ayuntamientos y 1 Concejo Mayor)		

- Sin respuesta.
- Citó únicamente legislación.
- Indicó algún procedimiento generado por el SEA Michoacán que debe seguirse para presentar denuncia y/o queja por falta administrativa y/o hecho de corrupción.
- Indicó el procedimiento que debe seguirse para presentar denuncia y/o queja por falta administrativa y/o hecho de corrupción.

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo 4 de la PEA

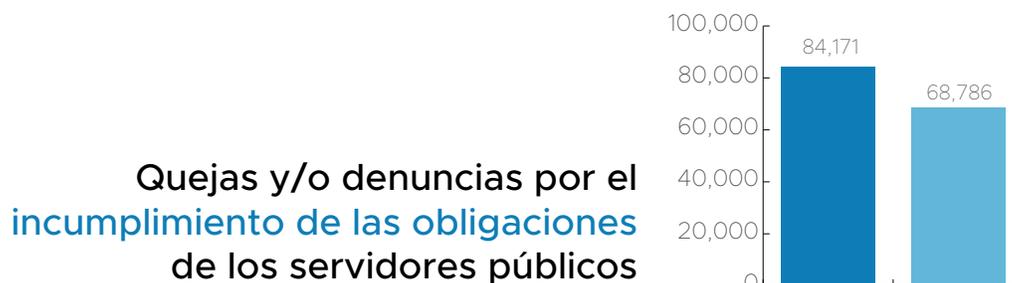
Cabe destacar que, de este ejercicio, se obtuvieron resultados heterogéneos. En primer lugar, se reconocen a aquellas dependencias que cuentan con los mecanismos para denunciar faltas administrativas y/o hechos de corrupción y que siguen la normatividad correspondiente, incluso se debe hacer notar de aquellos mecanismos creados dentro de la propia instancia tanto en dependencias estatales como en las municipales. Por otro lado, también hay dependencias que solo refieren la legislación o mencionan a otras entidades como encargadas de llevar a cabo dicha labor, aun cuando la propia ley es quien las faculta para crear los mecanismos necesarios para la presentación de denuncias y/o quejas.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE

INEGI, 2021) señala que en 2020, sólo se denunció el 10.1% de los delitos. De ellos el Ministerio Público inició una carpeta de investigación en 66.9% de los casos, en más del 93% de los casos no existe denuncia o no se inicia alguna investigación (cifra negra) y del restante son casos que no culminan en su mayoría en sentencia e incrementa el porcentaje de impunidad.

Por lo que se refiere a los Órganos Internos de Control, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, se recibieron 68,786 denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones de sus servidores públicos. En el siguiente gráfico se aprecia que disminuyó el número de quejas y/o denuncias con respecto al 2018.

**Gráfico 25. Quejas y/o denuncias por incumplimiento de obligaciones de servidores públicos (2018-2020)**



Fuente: Elaboración propia con base en CNGMDT, 2021

De conformidad con el CNGMDT 2021 de las denuncias derivadas por incumplimiento de las obligaciones de las y los servidores públicos en el 2020 el 81.1% se trató de denuncias procedentes. En el caso de Michoacán, se recibieron 937 denuncias por incumplimiento de las obligaciones de las y los servidores públicos de las instituciones de la administración pública tanto estatal como municipal, de estas denuncias 732 resultaron procedentes (CNGMDT, 2021).

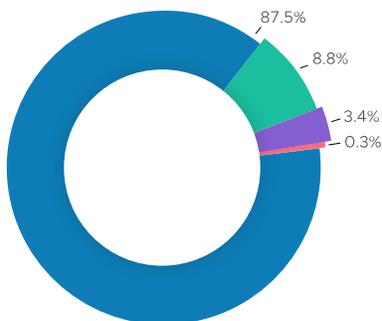
En ese sentido, la Secretaría de Contraloría del Estado de Michoacán (SECOEM) informó que se iniciaron 707 investigaciones por presuntas responsabilidades administrativas cometidas por personas servidoras públicos durante 2020, continúan en investigación 265 investigaciones que tienen su origen en denuncias y 193 provienen de ejercicios de fiscalización, de los cuales resultaron 156 Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa (SECOEM, 2021).

Además, durante 2020 a nivel nacional, 588 servidoras y servidores públicos fueron denunciados ante el Ministerio Público por la presunta comisión de algún delito en ejercicio de sus funciones, siendo el *abuso de autoridad el delito cometido con mayor frecuencia*.

Siguiendo con información del CNGMDT 2021, durante el 2020 5173 servidoras y servidores públicos fueron sancionados por su responsabilidad en la comisión de faltas administrativas, a nivel nacional, esta cifra representó un aumento del 41.1% respecto a la cantidad de servidores sancionados en 2018. De acuerdo con el tipo de falta, 96.1% recibió sanciones por faltas administrativas no graves.

### Gráfico 26. Porcentaje de personas servidoras públicas sancionados por tipo de falta

Porcentaje de servidores públicos sancionados, de acuerdo con el tipo de falta administrativa asociada



- Por faltas administrativas no graves
- Por faltas administrativas graves
- Por faltas administrativas no graves y graves
- No especificado

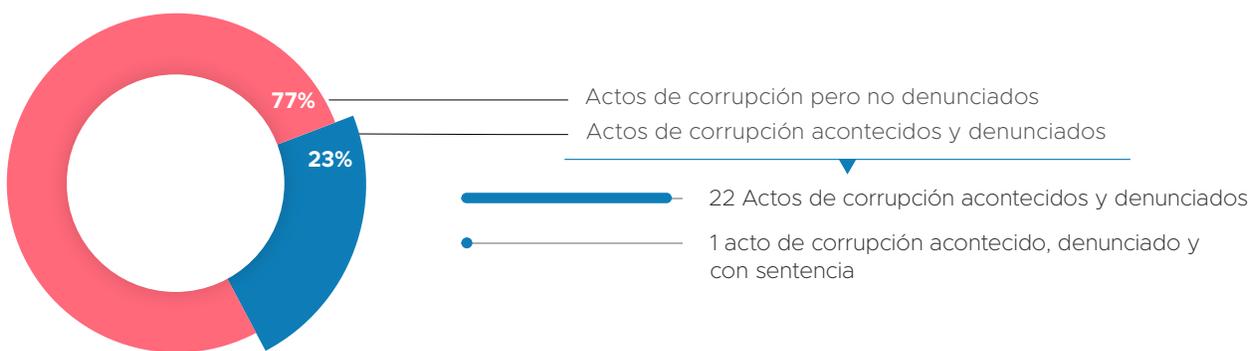
Porcentaje de sanciones impuestas, según el tipo de sanción



Fuente: Elaboración propia con base en el CNGMDT 2021

De los datos de la encuesta realizada por Grupo Reforma y Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad (MCCI-Reforma) muestra que por cada 100 actos de corrupción que han padecido las personas encuestadas solo 23 son denunciados y que sólo uno tiene alguna consecuencia, contrastándola con los datos de los Censos de INEGI y la ENVIPE, la impunidad es casi absoluta, es decir, la falta de consecuencias es una constante en casi todos los datos que se tienen sobre la resolución de expedientes sobre resueltos por delitos en materia de corrupción.

### Gráfico 27. Impunidad por actos de corrupción

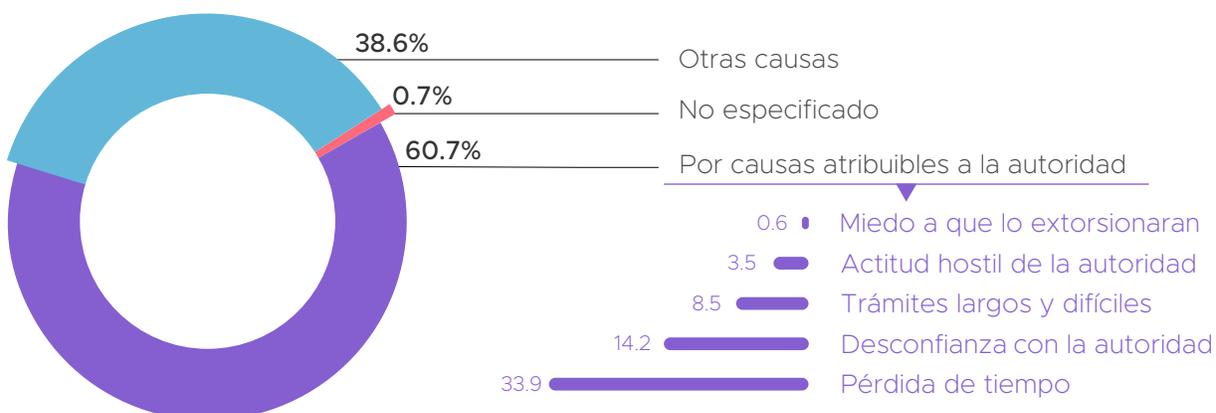


Fuente: Elaboración propia con en la encuesta MCCI-Reforma

Respecto de las razones por las cuales no se denuncian los hechos de corrupción; los resultados de los insumos técnicos de la Comisión Ejecutiva sobre las causas para no denunciar, entre ellas la más usual que se menciona es el temor a represalias como uno de los mayores disuasores de la denuncia, seguida de la falta de información sobre los mecanismos de denuncia y en dónde pueden hacerla. Es preocupante que aproximadamente un 70% señala no haber realizado denuncias por actos de corrupción, principalmente porque “no tienen efecto alguno”. En otras palabras, la impunidad se

vincula con la poca o nula confianza en las investigaciones y procedimientos. Así mismo, se encontró que las principales razones de las víctimas para no denunciar delitos ante las autoridades son “la pérdida de tiempo” con un 33.9%; por desconfianza en la autoridad con 14.2%. Por ende, refleja la necesidad de fortalecer la figura de denuncia como medio para combatir la corrupción.

**Gráfico 28. Razones para no denunciar delitos**

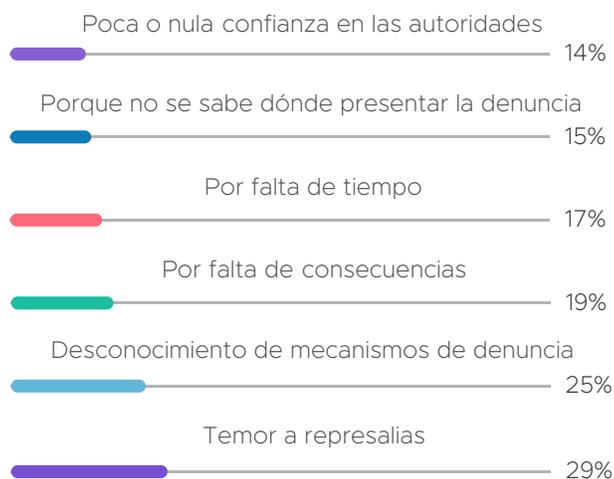


Fuente: Elaboración propia con base en ENVIPE 2021

En la misma línea, las personas consideran que el procedimiento de denuncia no es claro, y toma mucho tiempo. De las víctimas estimadas, el 44.2% manifestó que requirió de 2 horas o menos realizar una denuncia ante el Ministerio Público, por su parte el 32.3% refirió invertir más de cuatro horas para efectuar la denuncia. Pese a que la sociedad y servidores públicos puedan considerar que es útil denunciar, no saben qué se puede denunciar, dónde, ni cómo hacerlo.

La falta de información sobre el procedimiento a seguir se convierte en uno más de los desincentivos para denunciar, tal como lo expresaron las propias contralorías municipales en la encuesta focalizada (anexo 1.5).

**Gráfico 29. Causas para no denunciar**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de OIC municipales, 2020

Dentro de la esfera político-administrativa también se ubica la llamada “lealtad política” que evita que se denuncien los actos. Si hay implicación de varios grupos de poder dentro del gobierno en turno, nadie se siente en la condición de “tirar la primera piedra” y finalmente nadie se atreverá a afectar a terceros por temor a represalias.

La lealtad parece predicarse de quienes incurren en irregularidades, pero casi nunca del interés general o patrimonio común. Además, el progresivo enquistamiento de un sistema de valores que ensalza la obtención del poder y el dinero a cualquier precio. En tal escenario, en que los fines se superponen a los medios, el reproche social a la ilicitud de los medios tiende a debilitarse, y con ello, la posibilidad de denunciarla (Ferreiro, 1996, p. 110).

Si el sistema de denuncias no es eficiente, no es posible la confidencialidad ni la reserva de datos personales del denunciante, existen mayores riesgos de represalias. En ese sentido, sería necesario garantizar la protección del denunciante de corrupción, o también llamado *whistleblower* (Drew, 2003), término que se refiere a las personas que denuncian o alertan de buena fe y que son fundamentales para la detección y el combate a la corrupción.

La participación de la ciudadanía y de las personas servidoras públicas es sin duda, fundamental en el proceso de detección de la corrupción. Con esta idea, a nivel internacional se han difundido los tratados y programas de denuncia y alerta que contemplan la figura de “testigo o alertador protegido”.

La protección de denunciantes de corrupción hace referencia a las acciones que garantizan los derechos de los denunciantes que se ven amenazados por represalias a causa de su denuncia. Por lo tanto, es necesario contar con los mecanismos que provean de confianza y seguridad a aquellos que colaboran para evidenciar hechos de corrupción sin sufrir consecuencias negativas por ello. En el marco legal en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2017). Los servidores públicos

que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde preste sus servicios el denunciante.

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública, elaboró algunos ordenamientos a nivel nacional que regulan la protección a denunciantes, entre los que se destacan:

- *Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción (2019)*<sup>1</sup>. Establece las bases conforme a las cuales se creará, promoverá, operará, dará seguimiento y coordinará el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción.
- *Protocolo de Protección para Personas Alertadoras de la Corrupción (2020)*<sup>2</sup>. Establece la metodología, procedimientos y consideraciones para implementación de medidas de protección.
- *Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (2015)*<sup>3</sup>. Cualquier persona que conozca de posibles incumplimientos al Código de Ética, las Reglas de Integridad o al Código de Conducta podrá acudir al Comité para presentar una denuncia, acompañado del testimonio de un tercero.
- *Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción*.<sup>4</sup> Es un mecanismo de participación ciudadana para alertar actos de corrupción cometidos en todas las dependencias de la Administración Pública Federal. Se garantiza la confidencialidad de la información, anonimato y protección de la identidad, así como medidas de protección y acompañamiento en todos los procesos.

1 Consultar en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5571543&fecha=06/09/2019#gsc.tab=](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5571543&fecha=06/09/2019#gsc.tab=)

2 Consultar en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5603032&fecha=19/10/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603032&fecha=19/10/2020#gsc.tab=0)

3 Consultar en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015#gsc.tab=0)

4 Consultar en <https://alertadores.funcionpublica.gob.mx/>

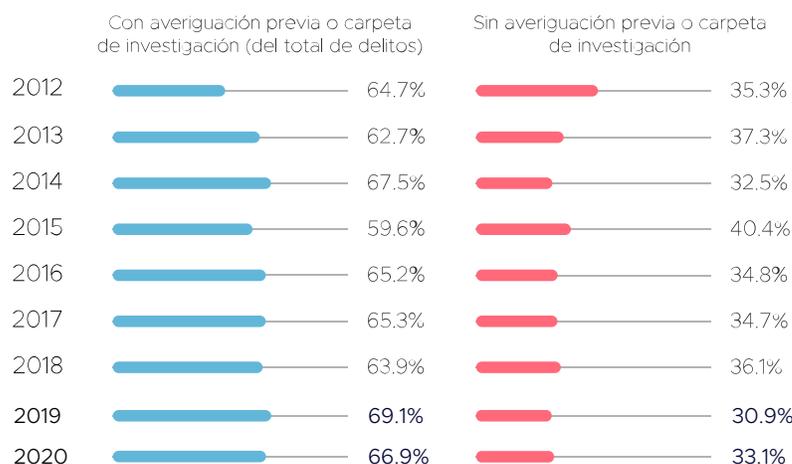
Con la finalidad de captar y atender las alertas ciudadana y asegurar el anonimato la Secretaría de la Función Pública ha dispuesto una herramienta tecnológica denominada Plataforma Tecnológica de Alerta, la cual busca otorgar certeza jurídica con mecanismos seguros para que las alertas sean anónimas y aumente el número de denunciante. No obstante, Michoacán aún no cuenta con legislación específica en la materia, lo cual representa un reto y una prioridad de esta PEA.

A nivel estatal, se requieren mecanismos que aseguren el anonimato y protección para los denunciante, labor que tienen los

Órganos Internos de Control, como parte de sus atribuciones, así como las autoridades encargadas de la investigación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, en los procesos de investigación.

Como se ha señalado tanto la garantía de confidencialidad, como la creación de redes de integridad, son una pieza fundamental para que la colaboración dentro de las instituciones movilice los procesos de detección e investigación de faltas graves y transformar así, las conductas y procesos normalizados de la corrupción a una cultura de la integridad.

**Gráfico 30. Porcentaje de delitos no denunciados ante el ministerio público**



Cifra negra  
**93.3%**

Fuente: Elaboración propia con base en la ENVIPE 2021

En consecuencia, del bajo número de denuncias, y los mecanismos para suprimirlas, se detectan pocas probabilidades de ser sancionados y/o penalizados al cometer algún delito de corrupción. Con ello, las personas comparan el beneficio que proviene de realizar el acto y el costo que causa la penalización. Por consiguiente, no resulta inaudito que el 79% de la población encuestada considere que la impunidad es un gran impulsor de la corrupción y que el Estado está capturado por grupos de poder.

Aunado a ello, el 70% estima que en Michoacán el sistema legal y judicial no genera los resultados esperado al haber pocos expedientes concluidos con sanciones condenatorias. Si no hay casos de éxito y por el contrario se le sobrecarga de

obligaciones al denunciante, el análisis racional de cualquier persona será la abstención. Ya que se considera un trámite riesgoso, costoso e ineficaz.

De lo anterior, se desprende la dimensión de la cifra negra, que son aquellos delitos que no son reportados o denunciados ante el Ministerio Público y que no son objeto de una averiguación previa. Aunque es un dato no verificable ya que depende de encuestas que se le hacen a la población de manera aleatoria, sí permite identificar un parámetro de delitos que son cometidos y que se quedan en la impunidad absoluta ya que ni siquiera llegan a ser conocidos por las autoridades.

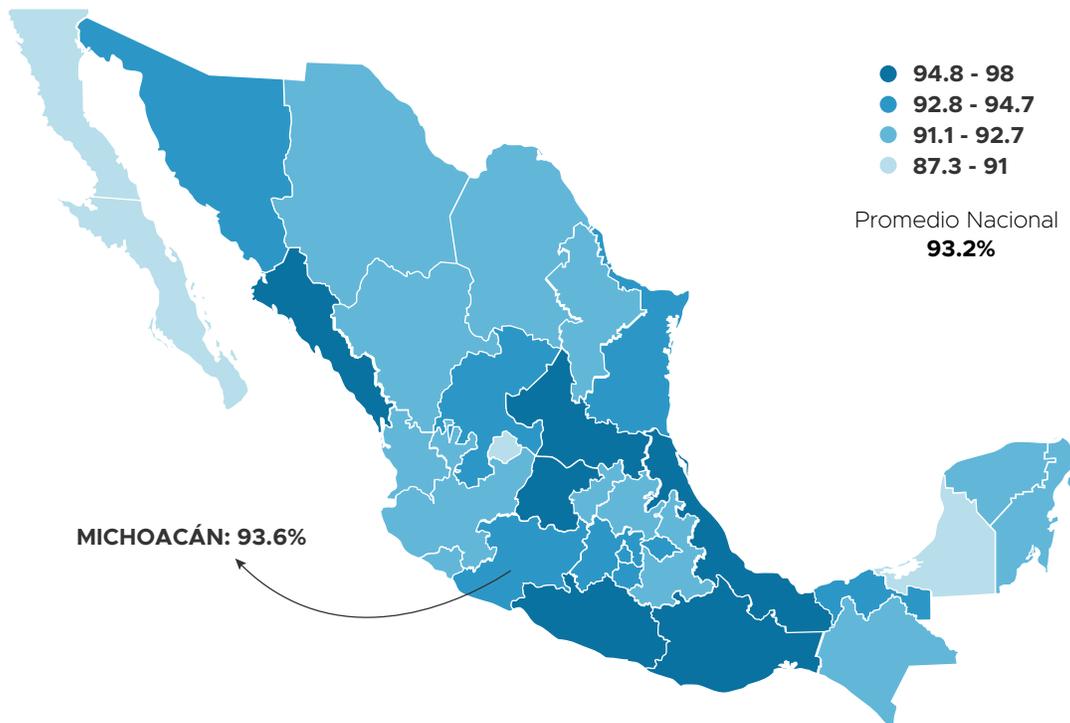
**Gráfico 31. Cifra negra en México**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENVIPE 2021

De acuerdo con datos de la ENVIPE 2021, en 2020 se denunció sólo el 10.1% de los delitos. De ellos, el Ministerio Público inició la averiguación previa o carpeta de investigación en 66.9% de los casos, es decir que durante este año se denunció e inició averiguación previa o carpeta de investigación en el 6.7% del total de los delitos, eso da un porcentaje del 93.3% de delitos en cifra negra, en función de que no hizo denuncia o no se inició averiguación previa o una carpeta de investigación. Michoacán tiene un porcentaje de 93.6% en este sentido.

**Gráfico 32. Porcentaje de cifra negra por entidad federativa**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENVIPE 2021

Por lo tanto, la alerta anónima puede ser el detonante para que inicie una denuncia. De este modo se puede iniciar con una investigación a través de un procedimiento sencillo. Del total de las denuncias de averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por el Ministerio Público, en el 48.4% de los casos no pasó nada o no se continuó con la investigación, siendo “la pérdida de tiempo” una de las razones por las cuales las víctimas no denuncian los delitos (ENVIPE, 2021).

Para que tenga efectos positivos, es necesario contar con la información, además tener sistemas capaces de procesarla adecuadamente y que sirva para desencadenar el círculo vicioso en el que se encuentran interrelacionados la impunidad y la corrupción. El reto mayor es fomentar una cultura de denuncia, la cual fortalecerá los canales entre ciudadanía y las autoridades correspondientes.

## Sistemas de impartición de justicia

Las instituciones que forman parte de los sistemas de impartición de justicia enfrentan un problema de corrupción que causa un detrimento en la confianza y credibilidad de estas instituciones por parte de la sociedad. Se

requiere de instituciones eficientes y capaces de llevar a cabo su labor, para evitar que la ciudadanía tenga incertidumbre de no tener garantía de un actuar conforme a derecho de sus autoridades, ni de procedimientos claros, tales como la administración de justicia o bien, de los recursos públicos. Cuando existen instituciones que velan por intereses particulares y que la corrupción permea dentro de las mismas, de manera automática el ciudadano pierde la confianza en ellas y por lo tanto, no existe la voluntad de respetarlas. De esta forma se da una relación no deseable en la que es permitido quebrantar las reglas y pagar para evitar una sanción y convertirla en una práctica normalizada.

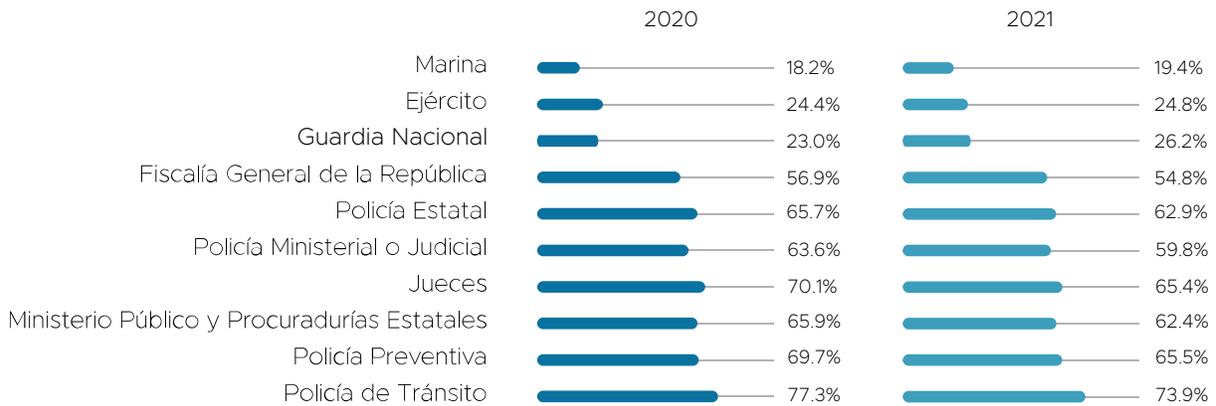
De acuerdo con la percepción del nivel de confianza en autoridades de seguridad pública, seguridad nacional y procuración de justicia, la ENVIPE 2021 muestra que 90% de la población encuestada, reporta a la Marina como la autoridad que mayor confianza le inspira, seguida del Ejército con 87.8%. Sin embargo, en cuanto a la percepción de corrupción respecto de las autoridades, el 47.2% de la población encuestada considera que los agentes de tránsito son las autoridades con mayor percepción de corrupción, seguida de la Policía Preventiva Municipal con 55.1%.

**Gráfico 33. Nivel de percepción de confianza de la sociedad en las autoridades**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENVIPE 2021

**Gráfico 34. Nivel de percepción sobre la corrupción en las autoridades**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENVIPE 2021

Uno de los factores que se evalúa dentro del Índice del Estado de Derecho en México (2021-2022), es el de *Cumplimiento Regulatorio*, mismo que mide los siguientes aspectos:

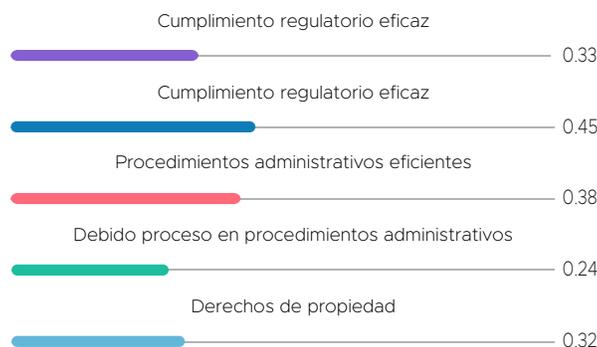
- La normatividad y las regulaciones gubernamentales se cumplen de manera efectiva: Mide si, en la práctica, las empresas cumplen con la normatividad laboral, ambiental, comercial y de salud pública, y si las autoridades las investigan y sancionan cuando incumplen con dicha normatividad.
- Ausencia de corrupción en la aplicación de normas y regulaciones gubernamentales: este mide la corrupción e influencias indebidas en la aplicación de normas y regulaciones en la tramitación o al realizar pagos o trámites,
- Resolución efectiva y eficiente de los procedimientos administrativos: mide si

los procedimientos administrativos se llevan a cabo de forma efectiva, eficiente y sin retraso injustificados.

- El debido proceso se garantiza efectivamente en los procedimientos administrativos: mide si se respeta el debido proceso legal en los procedimientos administrativos.
- El gobierno estatal no expropia legalmente y sin otorgar una compensación adecuada: mide si el gobierno respeta los derechos de propiedad de personas y empresas, y si no expropia sin seguir un proceso lícito y otorgar una remuneración adecuada y sin demoras.

En este sentido, Michoacán obtiene en cada rubro las siguientes puntuaciones (los puntajes van de 0 a 1):

**Gráfico 35. Cumplimiento regulatorio**



Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Estado de Derecho, 2021-2022

El problema de la impunidad va más allá de reformas penales y adecuación de tipos penales, se ubica en el terreno del fortalecimiento de las instancias de investigación y persecución de los delitos por hechos de corrupción en Michoacán.

Conforme al tercer informe de actividades de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción 2020, señalan que durante el primer año de actividades se recibieron 45 denuncias; iniciando acciones en 76 expedientes, mientras que en el año 2020 se iniciaron 123 carpetas de investigación.

De las 123 carpetas de investigación relacionadas con hechos de corrupción iniciadas en 2020, representó un aumento del 38% en comparación con el período inmediato anterior. Durante este lapso se continuó la investigación de 63 expedientes del periodo anterior, siendo un total de 186 carpetas de investigación en que se hace centrado sus actividades, la incidencia delictiva

se ha reflejado con los siguientes delitos: uso ilícito de atribuciones y facultades, negación del servicio público, peculado, abuso de autoridad, cohecho entre otros.

Asimismo, con datos del Informe Anual de Actividades del Comité Coordinador 2020-2021, la FECC reportó que en el periodo de referencia, se iniciaron 103 carpetas de investigación, el 22.3% provienen de denuncias ciudadanas, el 17.4% por alguna autoridad y el 1% se inició de oficio.

A su vez el porcentaje de conclusión de las carpetas de investigación es del 21.3% (22 carpetas) y se judicializó 1. Entre las causas de archivo está la consistente de que no se cuenta con los suficientes elementos de los que se puedan establecer líneas de investigación que permitan realizar diligencias tendientes a esclarecer los hechos que dieron origen a la investigación.

**Gráfico 36. Conclusión de carpetas de investigación**



Fuente: Elaboración propia con base en Informe de FECC

En esta misma lógica, el informe IGI-MEX 2018, el cual precisa que Michoacán tiene importantes retos a los que se enfrenta, entre los cuales se encuentran: las cuestiones funcionales del sistema de seguridad y de justicia, el porcentaje de delitos registrados, carpetas de investigación y sentencias.

De los indicadores que proporcionó la SESNA,

se reafirma el argumento anterior, donde Michoacán tiene un 20% de efectividad y procuración del Sistema Acusatorio con una probabilidad de esclarecimiento de un delito, es decir, que se denuncie y se resuelva efectivamente es una cifra mínima del 1.4%, esto de acuerdo con IMPUNIDAD CERO y el Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías 2019.

De acuerdo con el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2021, al cierre de 2020, las Procuradurías Generales de Justicia y/o Fiscalías generales de las entidades federativas reportaron 1 millón 820 mil 243 averiguaciones

previas y/o investigaciones y carpetas de investigación de las cuales 1 millón 332 mil 020 se encuentran en etapa inicial, 112 mil 200 se encuentran concluidas o cerradas y 2,452,739 están pendientes de concluir.

### Gráfico 37. Número de carpetas de investigación registradas



Fuente: Elaboración propia con base en CNPJE, 2021

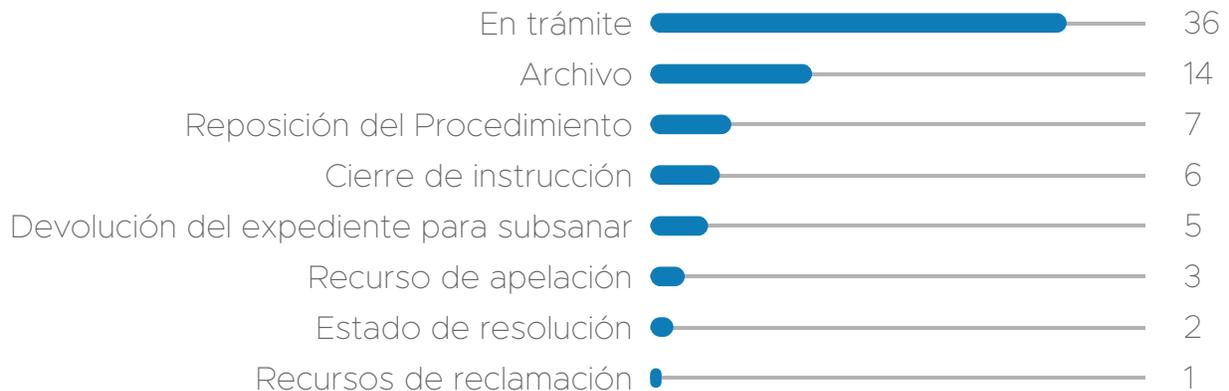
Por su parte, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, en su informe de labores 2020, expresa que las dos Salas Especializadas en Materia Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas registraron el ingreso de 32 Procedimientos de Responsabilidad Administrativas, instaurados por Órganos Internos de Control municipales y de Órganos Autónomos; así como por la Auditoría Superior de Michoacán.

Del total de los procedimientos recibidos, 12 fueron resueltos, lo que representa una tasa de resolución del 15.1% de los casos, teniendo un solo caso con resolución firme. De las resoluciones, 11 han sido absolutorias y 1 sanción, dictándose 1 inhabilitación temporal para el ejercicio de cargos en el servicio público.

De conformidad con lo reportado en el Informe de Actividades del Comité Coordinador 2020 2021, el TJAM informó que en el periodo se recibieron 79 procedimientos por presuntas responsabilidades administrativas, de los cuales 74 son por faltas graves de servidores públicos y 4 de particulares.

De acuerdo con las resoluciones absolutorias, entre las causas se señaló la no acreditación de la existencia de la falta administrativa ni la responsabilidad del presunto responsable. El estatus que tienen los expedientes recibidos por la institución, el 48.9% se encuentran en trámite; el 18.1% de los procedimientos se decretó el archivo; en el 9.5% se decretó la reposición del procedimiento.

### Gráfico 38. Estado que guardan los procedimientos TJAM



Fuente: Elaboración propia con base en informe de TJAM

## La sanción

Sanción y responsabilidad no son términos equivalentes, no obstante, estos están unidos en la práctica política y administrativa. En términos de responsabilidad es necesario establecer quién y por qué asumirá las consecuencias de sus actos. Particularmente en referencia al poder público, lo cual se enmarca en las Leyes de Responsabilidades Administrativas. En términos del nuevo marco jurídico además de los servidores públicos, también aplica a todo aquel que maneje recursos públicos, entiéndase organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, empresas, partidos políticos, entes autónomos o particulares.

Con lo relacionado a la denuncia y el proceso de investigación que debe seguir un acto de corrupción a través de las autoridades competentes, todas ellas de acreditarse, deben concluir con una sanción o al menos una consecuencia equiparable al acto cometido.

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno Estatales, (INEGI, 2021) y el Censo Nacional de

Gobiernos Municipales y Delegacionales, (INEGI, 2021), muestra que una de las principales causas de sanción administrativa es la omisión de la declaración patrimonial.

Durante 2020 se realizaron a nivel nacional, 21,900 auditorías a las instituciones públicas de las administraciones públicas municipales por parte de las autoridades de control, vigilancia y/o fiscalización. Las sanciones impuestas a servidores públicos por la comisión de faltas administrativas ascendieron a 7 mil 770. Con un total de 6,988 servidores públicos sancionados de los cuales 44.9% fue por negligencia administrativa. Entre las principales sanciones se encuentran la suspensión del empleo, cargo o comisión con un porcentaje del 43.8%, la amonestación pública o privada con 29%, la destitución con un porcentaje del 3.7%, la inhabilitación temporal con 11.1% y otras sanciones administrativas con 12.4%.

En la entidad, se llevaron a cabo 1,381 auditorías durante 2020 a las instituciones de la administración pública estatal y municipal.

**Gráfico 39. Auditorías y sanciones impuestas en APE**



Fuente: Elaboración propia con base en el CNGSPSPE, 2021

En el informe de “Las responsabilidades administrativas en el Sistema Estatal Anticorrupción” (Ángeles, 2019), se señala que de cada cien casos “conocidos”, es decir denunciados, sólo siete son sancionados efectivamente. Lo que implica que la eficacia para sancionar es muy baja, razón por la cual se origina el incumplimiento de las normas que perjudican el Estado de Derecho.

De acuerdo con la información que publica este informe respecto de las sanciones que aplica la Secretaría de la Función Pública (SFP), se destaca que:

- “En promedio, el 40% de las sanciones que se imponen a los servidores públicos son menores, las cuales son amonestaciones públicas o privadas;

- De esas sanciones el 33% queda firme, es decir, que legalmente ya no es posible modificar la sanción por ningún medio legal” (Ángeles, 2019).

En el mismo tenor, dentro de la información que presenta la SFP no se señala el estado que guarda el 63% de las sanciones restantes, ya que sólo son clasificadas como firmes o revocadas, pero sin clasificar estas sanciones, estas se encuentran en litigio a través de cualquier otro medio de defensa legal sin resolver. Por lo tanto, las sanciones que son impuestas tienen dos orígenes: la queja o denuncia de los ciudadanos y las declaraciones patrimoniales de servidores públicos (Ángeles, 2019).

De acuerdo con datos del Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales 2021, al cierre de 2020, informa que se realizaron 377 auditorías a los Congresos y a la Asamblea Legislativa. De las sanciones determinadas a través de los procedimientos disciplinarios, representaron un total de 64. De las cuales 98.4% fueron sanciones administrativas y el 1.6% fueron sanciones económicas, de esas 57 fueron amonestaciones públicas y privadas y 4 de inhabilitación temporal, 1 suspensión del cargo y 1 destitución.

De los servidores sancionados: el 90.3% fue por omisión en la presentación de la declaración patrimonial y/o conflicto de intereses, el 8.1% por negligencia administrativa y el 1.6% por otras faltas no graves.

### Gráfico 40. Tipos de sanciones



Fuente: Elaboración propia con base en el CNPLE, 2021

De acuerdo con información pública de Secretaría de Contraloría del Estado de Michoacán (SECOEM), en los registros de sanciones en el período 2011-2020, se reportan 69 casos de inhabilitación en el servicio público por faltas administrativas, enmarcadas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán (derogada) y en la nueva Ley de Responsabilidad Administrativas del Estado de Michoacán.

Finalmente, en el último informe que presenta Transparencia Internacional sobre el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2020-2021, señala que México es un caso delicado en el tema de sanciones y la falta de ellas respecto a los casos de las redes de corrupción conocidas por la opinión pública a través del periodismo de investigación.

De acuerdo con este informe, entre 2016 y 2019 no hubo sanciones para los casos de corrupción transnacional que involucran a empresas y funcionarios. En ese sentido, señala que el riesgo de impunidad tras conocerse sobre los casos y

no contar con sanciones firmes por parte de las autoridades competentes, es latente.

La determinación de sanciones retorna a las reflexiones en relación con las acciones firmes que el SEA tendrá que dilucidar en las temáticas de impunidad y sanción. Ya que los “ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad (...) si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder” (Schedler, 2007, p. 16). No obstante, también habrá que cuidar el otro extremo. Si bien la rendición de cuentas, para que sea tal, no puede estar divorciada de sanciones, sin otros elementos además del coercitivo, ésta puede volverse un asunto exclusivamente de castigos. **La Política Estatal Anticorrupción no contempla únicamente mantener este perfil basado en el enfoque punitivo del combate a la corrupción.**

# Cultura de ilegalidad

La cultura de la ilegalidad en México podría resumirse con esta frase con la que dos de cada diez mexicanos afirman abiertamente estar de acuerdo: **“Violar la ley no es tan malo, lo malo es que te sorprendan”** (Encuesta Nacional de Cultura Constitucional ENCC, 2017).

En contraste, la cultura de legalidad es cuando el conjunto de valores, creencias, normas de conducta que una sociedad crea, permea en la defensa del Estado de Derecho y no tolera la ilegalidad y se reducen los espacios de arbitrariedad. Esta cultura se entiende como un criterio de evaluación para saber el nivel de respeto que hay para aquellas normas que han sido impuestas. Tal conducta puede vislumbrarse tanto en autoridades como en la ciudadanía.

En una sociedad democrática es necesario que la organización y el ejercicio del poder público se encuentren sometidos a un control institucional, con la finalidad de evitar sus abusos y la arbitrariedad. Sin embargo, si el cumplimiento del orden jurídico es escaso, las normas y leyes son numerosas, los sistemas de impartición de justicia son ineficientes y la obligatoriedad de la ciudadanía por el cumplimiento de las normas es flexible, esta situación se constituye como una “cultura” o una **normalización de la ilegalidad**; la cual se encuentra extendida en todos los ámbitos sociales, ya que no es privativo de una esfera, orden, clase, origen, contexto o estrato social.

## La corrupción como conducta normalizada socialmente

Para controlar de manera efectiva y eficiente la corrupción, es necesario contar con administraciones públicas fundadas en el profesionalismo e integridad de quienes lo componen, estar ceñidos a criterios transparentes e imparciales y además de que

todas las decisiones que se adopten deben estar ajustadas a las leyes que se han establecido. No obstante, el problema de la corrupción ha provocado efectos nocivos en las reglas que rigen un Estado de Derecho.

En esa perspectiva, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) establece en sus considerandos que “la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos” y que “el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social.”

Malem (2002), por su parte, señala que el círculo vicioso de corrupción e impunidad “produce en el ciudadano una sensación de que ‘todo vale’, un descreimiento aún mayor en el sistema judicial y un incentivo más para operar como *free riders*. Se genera de ese modo una cultura de la corrupción donde muchos pretenden alcanzar sus metas a través de métodos ilegítimos y donde el que cumple con las leyes pierde siempre” (p. 121).

En esa misma tesitura, Pérez (2011) afirma que la corrupción no sólo se refiere al enriquecimiento de las personas servidoras públicas, sino que, “se ubica en el terreno de la frustración de los fines perseguidos por las leyes del Estado, ya que considera que la corrupción está en la actitud del sujeto de colocarse por encima de la ley, de las reglas, que rigen a todos sus conciudadanos y de manipular el orden normativo en su beneficio” (p. 3). Afectando el principio de legalidad y por ende el Estado de Derecho.

Una persona corrupta necesita del sistema para mantener su dominio (Valdés, 2004). Al existir una normalización de conductas corruptas dentro del sistema, evidencian un problema aún mayor, “la tendencia a sustituir el ideal democrático de cooperación por formas de

competencia y de imposición de los propios intereses que contradicen radicalmente ese ideal” (Said, 2009, p. 499).

Pretender eliminar la corrupción sin ejercer control sobre las responsabilidades y la ética del servicio público es en vano, ya que la discrecionalidad de quien es responsable de controlar y sancionar el incumplimiento de las normas aumenta cuando no tiene límites y vigilancia; por lo tanto, las acciones para controlar o prevenir actos de corrupción son insuficientes.

De acuerdo con el texto de Romero (2010), las normas imprecisas se convierten en una herramienta de las prácticas de corrupción. Se hace patente el ejemplo de una persona cuando se encuentra frente a normas claras, precisas y con sanciones que son controladas y ejecutadas de acuerdo con la legalidad necesaria, preferirá cumplirlas antes de arriesgarse a ser sancionado. El problema radica cuando las normas no cumplen con los elementos necesarios para ser entendidas por todas y todos los ciudadanos. Por lo que su interpretación es imprecisa.

A su vez, la autoridad quien impone las sanciones generalmente es laxo, lo que provoca que afrontar las multas cueste menos que respetar la ley.

En ese sentido, “la corrupción se hace presente allí donde el particular se encuentra jurídicamente indefenso frente al funcionario. Ello porque toda persona colocada en situación de incumplimiento legal es materia disponible para la corrupción, ya sea a iniciativa de ella misma al verse descubierta, o por iniciativa del funcionario. Desembocamos así la inseguridad jurídica como caldo de cultivo de la corrupción. Combatiendo a aquélla se limita a esta última” (Marial, 2007, p. 21 y 22).

De los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), sólo el 14% señala estar interesado en los asuntos políticos, frente un 50% que dice interesarse poco o nada, aunado a un desconocimiento de la ley, ya que la segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (ENCC) 2016, muestra que 92.8% de las personas encuestadas conocen poco o nada en lo establecido por la Constitución, que es la ley máxima. Esta respuesta tiene muchas posibles causas, pero una de ellas es la poca utilidad que el ciudadano le asigna a los preceptos legales.

La siguiente tabla muestra la cultura de ilegalidad en números, además de percepciones que tienen los mexicanos en cuestiones de leyes y sobre acatamiento de las mismas.

**Tabla 6. La cultura de ilegalidad en números**

A la mitad de la población mexicana no le interesan ni los asuntos públicos ni la política.
9 de cada de diez mexicanas y mexicanos no conocen lo establecido por la Constitución.
84% de las personas piensan que las leyes en México se respetan poco o nada.
4 de cada 10 personas coinciden en que la justicia equivale a cumplir la ley.
4 de cada diez personas están dispuestos a violar la ley cuando creen que tienen razón.
El ciudadano promedio cree que respeta más la ley que el promedio de los ciudadanos.
El 45% de los ciudadanos no confía en el gobierno por corrupto.

*Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Anatomía de la Corrupción, 3a. edición*

En ese sentido, la falta de valores y comportamientos como el “todos lo hacen”, “no es mi responsabilidad” y “el fin justifica los medios” son causas por las cuales persiste la impunidad. En lo cotidiano las “mordidas, los moches” se consideran como actos de inteligencia y valentía.

De acuerdo con la ciencia del comportamiento, y la teoría del beneficio económico, algunas

personas hacen trampa para sacar una ventaja si es que pueden racionalizar su comportamiento y seguir sintiéndose bien consigo mismos (Ariely, 2013), los individuos adoptan estrategias de racionalización para justificar su comportamiento no ético. La ENCUP indica que el 69% de las personas encuestadas está de acuerdo y muy de acuerdo en que la propia gente permite que haya corrupción.

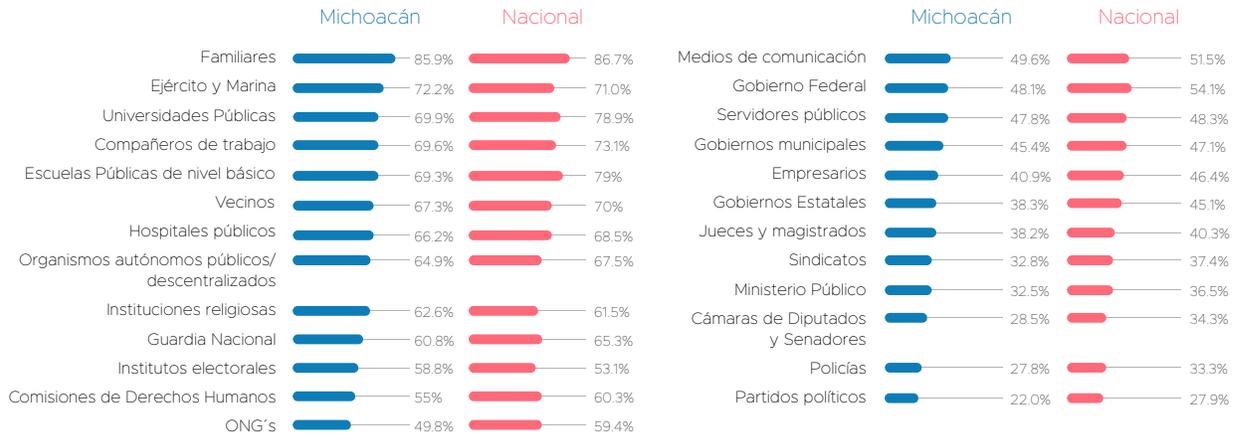
**Gráfico 41. La corrupción como norma social**



Fuente: Elaboración propia con base en los insumos técnicos de la CE

La corrupción es un dilema cotidiano en todos los órdenes de la vida, es decir, “las personas cuando se enfrentan a estos dilemas no desde un punto de vista ético sino del beneficio personal, la opción eficaz a elegir es la segunda: pagar por recibir algo a lo que tenemos derecho o pagar por una ganancia o un privilegio al que no tenemos derecho” (Casar, 2020). De ello, se destaca una ambivalencia de la corrupción, desde el punto de vista ciudadano, por un lado, se reprueba la corrupción, pero también se le da un valor intrínseco a los beneficios que se obtienen de ella, es decir, hay un valor práctico en la corrupción, sin dar cuenta de las consecuencias que se desarrollan a partir de ello (Nieto, 2017).

En ese sentido, la corrupción pública y la privada fluyen de manera paralela. El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) dentro de su estudio: “México: Anatomía de la Corrupción”, en el apartado de la corrupción y los ciudadanos señalan un fenómeno particular y es que las personas encuestadas, al analizar sus círculos cercanos como familiares, vecinos o compañeros de trabajo, no los consideran corruptos. Esto se reafirma con información sobre Michoacán en la ENCIG 2021, en donde el 85.9% de la población identifica a los familiares como los actores que mayor confianza le inspiran seguida de los vecinos y los compañeros de trabajo.

**Gráfico 42. Confianza en instituciones o actores de la sociedad**

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG, 2021

Un factor que consolida la arbitrariedad y la cultura de ilegalidad es que existe una enorme cantidad de actos administrativos corruptos que no son denunciados porque tanto la ciudadanía como quienes laboran en el sector público desconocen los procedimientos y las sanciones que se derivan de ellos. En ese sentido, Nieto expresa que “la sociedad es indiferente a la corrupción política, es decir, que la vida política no se altera lo más mínimo por el conocimiento de corrupciones cuando éstas aparecen detalladamente publicadas. De hecho, resulta difícil descubrir casos auténticamente desconocidos, ya que casi todos están denunciados y descritos, de tal manera que entre nosotros el que no conoce la corrupción es sencillamente porque no quiere, y además porque la misma sociedad está corrompida” (2008, pp. 156-157).

En un contexto de corrupción sistémica, las personas se identifican con quienes cometen actos de corrupción, porque desde su

percepción ellos mismos actuarían de la misma forma estando en una posición de poder. En ese sentido, 43% de personas encuestadas, están de acuerdo con que un funcionario público pueda aprovecharse de su puesto, siempre y cuando haga cosas buenas.

Particularmente las y los michoacanos tienden a considerarse víctimas de la corrupción, sin embargo, estos actos no deben ser vistos únicamente como hechos cometidos por individuos aislados de un contexto social. Después de todo, los sistemas políticos no existen en el vacío, sino en sistemas sociales concretos de los cuales depende, en buena medida su funcionamiento. Alexis de Tocqueville lo mencionó hace más de un siglo en su obra *La democracia en América*, “el gobierno de una nación no puede entenderse sólo a partir del examen de sus instituciones políticas, pues existe una vinculación indisoluble entre los valores y las creencias de un pueblo, sus instituciones y su sistema político.” (Tocqueville, 1980, p. 84).

### Gráfico 43. ¿Qué tan de acuerdo está con la frase “un funcionario público puede aprovecharse de su puesto, siempre y cuando haga cosas buenas”?



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCUP

Por su parte, Valdés sostiene que:

a) El concepto de corrupción está lógicamente vinculado con el de sistema normativo, es decir que no se puede hablar de corrupción sin hacer referencia al contexto normativo en donde el acto corrupto tiene lugar; b) en los actos o actividades corruptas interviene por lo menos un decisor; c) la corrupción implica siempre un acto de deslealtad o hasta traición con el sistema normativo; y d) requiere, además del decisor, la intervención de una o más personas decisoras o no (2004, p. 202).

La corrupción, por tanto, tiene una relación directa con el aspecto social, sobre todo en países en vías de desarrollo, donde se ha creado una cultura generalizada de falta de respeto a las normas, debido a la falta de eficacia del sistema para detectar y castigar los actos de corrupción. Lo cual, se impregna en cada acción dando lugar a un sistema de corrupción “institucionalizada” que tienen las siguientes características según Rodríguez-Arana:

1. “La burocracia posee criterios éticos externos que se contradicen con la práctica administrativa interna;
2. La praxis interna administrativa anima a la omisión de los criterios éticos que se predicán hacia el exterior;
3. Los funcionarios que se distinguen por su honestidad e imparcialidad son la excepción y deben renunciar a los beneficios de una actuación corrupta generalizada;
4. Los funcionarios corruptos, que son mayoría, son protegidos y cuando se los descubre se les trata con indulgencia;
5. Los funcionarios honestos encuentran

dificultades para desarrollar su labor profesional dentro de la esfera pública;

6. Los encargados de perseguir la corrupción raramente actúan y, cuando lo hacen, disculpan cualquier incidente como un hecho aislado;
7. Se produce la ausencia de la idea de servicio público. Los funcionarios contemplan al trabajo administrativo como una oportunidad para exportarlo en beneficio propio;
8. La corrupción crece allí donde los ciudadanos no se identifican con los intereses colectivos y donde las autoridades se distancian del pueblo; y
9. Ausencia de virtudes cívicas. En estos países es más importante la ganancia personal que colaborar en la gestión de intereses colectivos” (2004, p. 152).

Si se busca enfrentar la corrupción dentro de las instituciones públicas y/o organizaciones privadas es necesario relativizar las estrategias que lo ven como un problema de individuos calculando costos y beneficios. Vista como un fenómeno social denso, un producto de relaciones sociales, la corrupción es un punto de llegada, no de partida. Para un actor en esta lógica, clasificar y comprender un acto determinado, y ser capaz de diferenciarlo como un acto honesto o deshonesto, implica que sea capaz de contrastarlo con los acuerdos y prácticas establecidos grupalmente como aceptados, en el día a día. **Desnormalizar la corrupción parece ser entonces el centro de una estrategia que integralmente comprende esta construcción colectiva del fenómeno y de los actos que lo componen** (Arellano, 2017, p. 813).

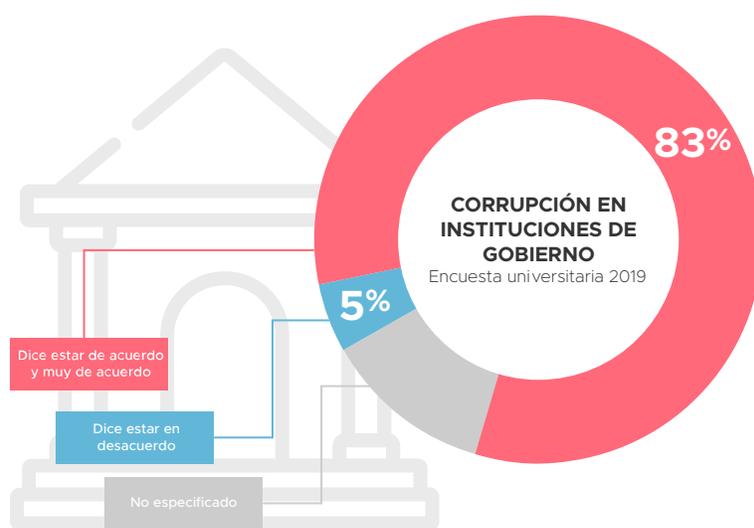
Al respecto, los comportamientos deshonestos dentro de una institución son clasificados dependiendo de las normas morales que se han impuesto como socialmente aceptadas. Cuando se habla de normalización de actos de corrupción es importante establecer que las instituciones, desde un punto de vista sociológico, son como criaturas sociales que se componen de personas comportándose, es decir, que se conducen a partir de la combinación de las cargas y condiciones individuales de cada uno de los integrantes de esa institución y/o organización, y además de las relaciones que componen con otros (Simón, 2019).

Dentro de la estructura organizacional, las personas socializan sus pensamientos e intenciones dentro de un marco no rígido, pero

sí que pretende encuadrar los comportamientos en cierta dirección y con determinadas premisas. Las personas componen a las organizaciones, pero las organizaciones son más que las personas que las componen: se convierten en una serie de vínculos entre las personas, lazos sociales, grupales, individuales, contingentes, pero pretendidamente estables en el tiempo (Arellano, 2017, p. 815). Cuando se habla de corrupción, es inevitable hablar de organizaciones e instituciones.

Para ejemplificar el caso, se retoman las Consultas Ciudadanas, realizadas por la Comisión Ejecutiva, donde el 84% de los encuestados perciben que Michoacán tiene un alto grado de corrupción en sus instituciones de gobierno.

**Gráfico 44. Percepción de la presencia de corrupción en instituciones de gobierno**



Fuente: Elaboración propia con base en los insumos técnicos de la Comisión Ejecutiva

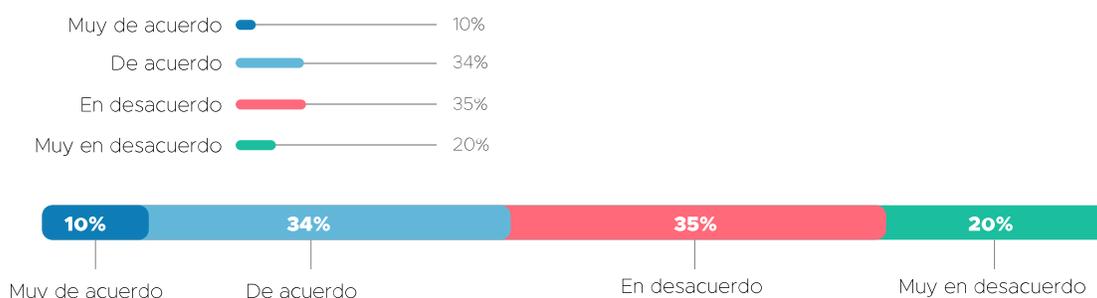
Una organización construye diversos mecanismos de influencia y rutina para ahorrar tiempo y un gran número de estos mecanismos llegan a construir esquemas de normalización de redes de acción y comportamientos corruptos (Arellano, 2017). Sin embargo, es necesario que se racionalicen los actos para convertirse en actores sociales. Arellano señala que “Cuando se habla de corrupción, por ejemplo, los actores dentro de la organización pueden haber creado una racionalización que permite construir ese acto no como un acto corrupto sino como un accidente o un acto necesario para lograr un

bien común mayor, con el fin de mantener cierto nivel de salud moral colectiva que justifique al grupo” (2017, p. 817). “La corrupción debe ser ubicada en el marco de un sistema político que la tolera porque cuenta con engranes que se ajustan a este fenómeno” (Valenzuela, 2019, p. 110).

En ese tenor, a continuación, se enlistan casos o experiencias respecto a la normalización de ciertas conductas dentro de las instituciones, la racionalización y justificación de las mismas:

- *Negación de la responsabilidad*; es uno de los casos en los que una persona señala que era parte de una gran maquinaria en la que no tenía la posibilidad de entender que se estaba realizando un fraude o acto de corrupción, o que solo seguía órdenes superiores, que la mayoría lo hacía y por ello ya se consideraba un acto “normal”. Un ejemplo sería un servidor público que es introducido por sus superiores o colegas a las reglas respecto a las cuotas de sobornos o “mordidas” que debe cumplir cada semana.
- *Negación del daño*; quienes cometen este tipo de actos de corrupción señalan que el monto es poco, comparado con otros beneficios que se obtienen dentro de la empresa, o institución. Un ejemplo es el “robo hormiga” o la solicitud que se hace en ventanilla gubernamental de un pago “para los refrescos”. Son prácticas que se hacen muy recurrentes que no se percibe un daño, sin embargo, al ser una conducta que apela a un beneficio personal, automáticamente se entiende un acto de corrupción.
- *Negación de víctimas*; en este acto quien comete el acto de corrupción siempre alega que al que se le comete el acto ilegal es aún más deshonesto y por ello es merecedor de ese trato. Es defender la postura de que no se está afectando a inocentes, sino que, al considerarse una institución tan corrupta o grande, poderosa e injusta, el acto de corrupción se convierte en un acto de reivindicación ante las injusticias. Como ejemplo, cuando un sindicato promueve el robo de recursos a una organización que se niega a pagar mejores salarios a sus trabajadores, en este sentido, es justificar un hecho de corrupción por acciones de injusticia.
- *Compensación social*; refiere a una práctica de racionalización común dentro de la sociedad, en este sentido se les da un valor a las necesidades de otros y sobre todo a aquellas personas que se consideran débiles socialmente, y, por lo tanto, se justifican los actos de corrupción cuando reducen los prejuicios. En este tipo de acciones se encuadran la mayoría de los “pequeños sobornos” ya que siguen esta lógica: con el soborno se “ayuda” al menos a que otros paguen menos y evitar incluso que el pago llegue a los “verdaderamente grandes corruptos”.
- *Lealtades más elevadas*; esta práctica se debe a que los individuos tienden a sujetarse mucho más a la estructura que a la ley o normas. Aunque es contradictoria, es real y frecuente en función de que la ley se puede corromper en nombre de la justicia, “el fin justifica los medios”. Muchas veces dentro de las instituciones no se denuncia a colegas por ese espíritu de lealtad y compañerismo, aunque éste vaya acompañado de actos ilegales y deshonestos o bien porque la estabilidad y el futuro laboral dependen de esta lealtad al grupo o persona.
- *La metáfora de la balanza*; en este caso las personas justifican sus actos de corrupción en función de las aportaciones que realiza a su lugar de trabajo al sentirse merecedor del soborno o de ese “robo hormiga” como retribución de su esfuerzo y horas de trabajo extra. (Arellano, 2016, pp. 917-819).

**Gráfico 45. Grado de aceptación de que servidores públicos abusen de su puesto**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCUP.

Algunas de las prácticas citadas, son mecanismos que justifican el actuar. “Negar un acto de corrupción en psicología, no es un acto exclusivamente de hipocresía sino un proceso mental y social de justificación y modificación de los parámetros de interpretación por parte de los seres humanos” (Lernery Tetlock, 1999, p.263). Si el acto de corrupción resuelve problemas cotidianos, es fácil aceptar socialmente la acción, incluyendo contratar familiares o amigos cercanos dentro de una institución. Conducta que ha sido catalogada por el Código Penal Federal como **nepotismo**, no obstante, no está contemplado en el Código Penal para el Estado de Michoacán.

En este sentido, se generaron tres *Guías Ciudadanas de faltas administrativas, delitos por hechos de corrupción, y sobre el Sistema Estatal Anticorrupción*, que tienen la finalidad de presentar de forma clara en un lenguaje ciudadano los tipos penales y administrativos que hace el Código Penal para el Estado de Michoacán y la Ley de Responsabilidades Administrativas, dando como resultado

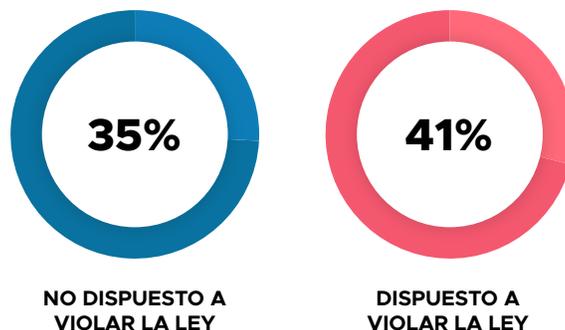
un instrumento de consulta para acercar y concientizar a la sociedad michoacana, con relación a los delitos por hechos de corrupción.

Como se ha hecho mención, el desconocimiento del marco normativo y procedimientos son razones por las que las personas no realizan denuncias, y además la normalización de conductas fuera del ámbito legal no son mal vistas o son justificadas, por ello es que las autoridades reportan en sus informes de actividades un número bajo de procedimientos, tanto administrativos como penales, en materia de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Otro dato que suma a esta línea argumentativa se extrae de la Tercera Encuesta de Cultura Constitucional, elaborada por la UNAM 2017, perfilando que el 48% de las personas encuestadas, le asignan un valor escaso al comportamiento basado en lo que marcan los preceptos legales y donde tres de cada diez creen que “si la ley no te favorece o te parece injusta, es válido desobedecerla”.

### Gráfico 46. Violación de leyes

CUANDO USTED PIENSA QUE TIENE RAZÓN,  
¿ESTÁ O NO DISPUESTO A IR EN CONTRA DE  
LO ESTABLECIDO POR LA LEY?



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCC-UNAM.

A pesar de las reformas político-administrativas de las últimas tres décadas en México y Michoacán, la corrupción se ha normalizado y dejado de ser una problemática exclusiva del sector gubernamental. Incluso, la necesidad, creación y el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción, derivan de la idea del combate a la corrupción como un asunto sistémico, al buscar que los esfuerzos de las instituciones contra la corrupción tengan articulación multifocal, y que la vigilancia y acompañamiento de ello esté bajo una mirada ciudadana.

En términos generales, la reforma constitucional y legal tiene como propósito que las acciones en la lucha contra la corrupción no sean de forma aislada o fragmentada, sino a través de un sistema integral y articulado con las diversas instituciones que lo componen, entre autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como optimizar la fiscalización y control de los recursos públicos.

Por ello, en este documento se visualiza que la lucha en contra de la opacidad, la arbitrariedad y la corrupción corresponde, en primer lugar, a las instituciones que conforman el Sistema Estatal Anticorrupción para la vigilancia, atención y mejora del resto de los Órganos del Estado; asimismo como a la ciudadanía, que con su representación en la figura del CPC, refiere a que las acciones requieren de una corresponsabilidad social, así como que las competencias en la prevención, vigilancia y disuasión devengan de espacios más allá de los tradicionalmente circunscritos a las instituciones gubernamentales.

Desnormalizar la corrupción, en palabras de Arellano, “es un paso necesario y sumamente difícil de realizar. Difícil porque implica adentrarse en las relaciones sociales, en los procesos que han convertido en rutina una serie de comportamientos que incluso pueden encontrarse ya racionalizados”, (2017, p. 823), se debe aceptar que la corrupción es una categoría social cargada de valores y expectativas. Bajo este argumento, parte de actuar sobre los procesos y rutinas que en la práctica ya están instalados en una organización, van deconstruyéndolos y eliminando la connotación negativa del actuar deshonesto; con el fin de percibir las cadenas causales sociales y

argumentativas que las sostienen y de esa forma concebir la corrupción como una interacción social que posibilita estudiar las reglas de acción, los elementos grupales y psicológicos que incitan y procrean comportamientos que terminan normalizando y que derivan en corrupción (Arellano, 2017).

## Profesionalización del Servicio Público

El Banco Mundial (2019) señala que existe una correlación positiva entre las mediciones de efectividad gubernamental y las de control de la corrupción. Los costos por corrupción, administrativa y social resultan aún más altos cuando se traslada a procesos y presupuestos públicos. Por lo cual, una de las formas para su combate tiene una perspectiva desde el fortalecimiento de las capacidades de las administraciones públicas, así como desde el diseño de controles al poder y la instauración de personal profesional del quehacer público.

De acuerdo con especialistas y organismos internacionales hay un impacto positivo en la profesionalización de la función pública en los procesos de control de la corrupción. Lo que significa que teniendo a servidores públicos con los conocimientos necesarios para desarrollar sus funciones, se reducen las posibilidades de cometer infracciones: “El primer acto de corrupción que comete un servidor público es aceptar un puesto para el cual no tiene las capacidades y habilidades suficientes para ejercerlo”, versa una consideración popular.

Hablar de profesionalización y del servicio civil de carrera no es hablar de lo mismo, aunque son conceptos que se asocian, y sus orígenes comienzan casi desde la instauración del Estado moderno. Hay diversos modelos de profesionalización y otros tantos de servicio civil de carrera en el mundo, ya que depende mucho de la cultura organizacional de cada país.

La definición básica de la profesionalización de la función pública es el desarrollo de habilidades, identidades, normas y valores asociados con la formación de un grupo profesional (Levine, 2001). En ese sentido la profesionalización es un proceso que:

1. “Atañe a personas con capacidades y conocimientos específicos;
2. Implica la creación de reglas de procedimientos que, a su vez, hacen referencia a valores e identidades;
3. Supone campos de acción específicos;
4. Involucra al menos un cierto sentido de responsabilidad y compromiso” (ASF, 2000-2006).

La profesionalización hace referencia a aquella función pública que debe estar dotada de valores, además de contener un compromiso con la legalidad, las cuotas de integridad profesional son aún más altas. Lo que implica que deben responder a principios éticos que se han establecido en el quehacer público, como la rendición de cuentas, la equidad de género y la transparencia en el ejercicio de sus funciones.

Al hablar del servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera, es hablar de la gestión de recursos humanos de la administración pública que forma personas servidoras públicas comprometidas con el interés común, sin consideraciones de grupo o partido y que está basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades. Derivado de ello se desprenden elementos que son necesarios introducir en la función pública tanto en fundamentos éticos en aras de lograr comportamientos honorables dentro del quehacer gubernamental y además instaurar reglas de la gestión del personal público con la finalidad de que respondan con eficiencia y eficacia a las demandas de la sociedad (Pardo, 2005).

De acuerdo con el Diccionario de Política y Administración Pública (1996), el servicio civil de carrera se define como un “conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo.”

En el Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas se define al *servicio público* como un organismo neutral y permanente de funcionarios que forma la columna vertebral de una determinada administración y que por lo tanto se encuentra al servicio del gobierno independientemente del partido político que se encuentre en el poder. Los elementos de un sistema de servicio civil son una norma general de administración de personal y un organismo responsable de su aplicación. “Cuando un Estado adopta métodos tecnológicos modernos para intensificar su desarrollo económico y social, los deberes del gobierno se hacen tan complejos que no pueden quedar confiados en manos de incompetentes. Un servicio civil de carrera basado en el mérito y la idoneidad es el elemento esencial de una administración pública moderna” (ONU, 1962, p. 41).

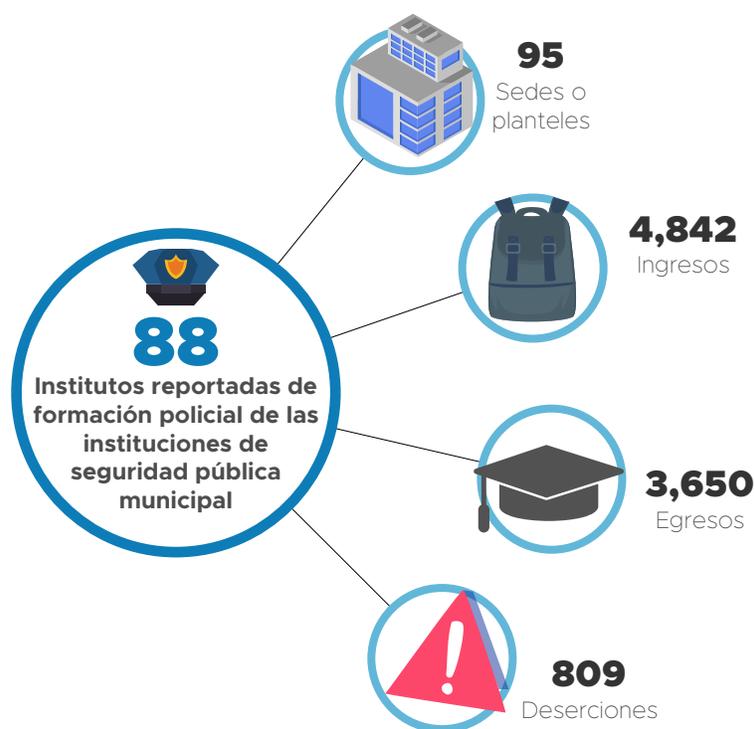
La eficacia en la gestión de recursos públicos va a depender completamente de la capacidad que tienen las personas empleadas por el Estado. De acuerdo con el Manual de Administración Pública, la administración del personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de reforma administrativa. Un personal con las competencias necesarias es la condición fundamental de un servicio público eficaz (ONU, 1962).

La administración pública ha tenido que modernizarse, esto debido a las críticas que se hacen sobre el actuar del gobierno, que es poco flexible y que ha sido incapaz de atender de forma eficiente los problemas públicos. De acuerdo con Pardo, resume al menos “tres problemas de la administración pública tradicional que fue incapaz de resolver: primero las necesidades de los ciudadanos resultaban insatisfechas por parte de los organismos públicos; segundo, el costo de la prestación de servicios gubernamentales era irracionalmente alto; y, tercero, la insatisfacción ciudadana con el sector público era cada vez mayor” (Pardo, 2005, p. 32).

Los programas de capacitación es el elemento de profesionalización con mayor frecuencia, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales, 2021. Al cierre de 2020, a nivel nacional se reportaron

88 academias y/o institutos de formación policial de las instituciones de seguridad pública municipal, las cuales contaron con 95 sedes o planteles, 4,842 personas ingresaron a dichas academias, 3,650 egresaron y 809 desertaron.

**Gráfico 47. Municipios a nivel nacional que contaron Servicio Profesional de Carrera policial**



Fuente: Elaboración propia con base en el CNGMDT, 2021

Una de las premisas de la Nueva Gestión Pública se centró en atender las demandas ciudadanas con estrategias de empresa, por lo cual los valores en los que se fundó esta corriente administrativa fueron la eficiencia, la orientación a resultados, la rendición de cuentas y la separación de la política de la labor profesional y técnica de gestión. Sin embargo, aun cuando se han puesto en marcha estrategias y programas de capacitación para servidores públicos, estos no han sido suficientes, y casi dos décadas después de la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración

Pública Federal, éste no ha sido consolidado.

En ese tenor, la Comisión Ejecutiva se dio a la tarea de realizar solicitudes de información, durante los meses de junio a agosto de 2020, a instituciones públicas con la finalidad de conocer los programas de capacitación que se llevan a cabo para los servidores públicos, así como para conocer que instituciones cuentan con servicio civil de carrera (SCC). Los resultados muestran que sólo 4 dependencias de las 30 a las que se solicitó información, cuentan con un programa de capacitación.

**Tabla 7. Estatus del Servicio Civil de Carrera en Michoacán (2020)**

DEPENDENCIA	¿Cuenta con servicio civil de carrera?	¿Cuenta con normativa que regule el servicio civil de carrera?	¿Cuenta con planes o programas de capacitación y profesionalización?
Poder Judicial del Estado de Michoacán	Sí	Si	Sí
Poder Legislativo	No	No	No
Secretaría de Gobierno	No	No	No
Secretaría de Finanzas y Administración	No	No	No
Secretaría de Desarrollo Económico	No	No	No
Secretaría de Turismo	No	No	No
Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario	No	No	No
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	No	No	No
Secretaría de Contraloría	No	No	No
Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial	No	No	No
Secretaría de Educación	No	No	No
Secretaría de Cultura	No	No	No
Secretaría de Salud	No	No	No
Secretaría de Desarrollo Social y Humano	No	No	No
Secretaría del Migrante	No	No	No
Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas	No	No	No
Secretaría de Seguridad Pública	Sí	Si	No
Sistema Michoacano de Radio y Televisión	No	No	No
Universidad Virtual del Estado de Michoacán de Ocampo	No	No	No
Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán	No	No	No
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	No	No	No
Centro de Convenciones y Exposiciones de Morelia	No	No	No
Comisión Estatal de Agua y Gestión de Cuencas	No	No	No
Instituto de Capacitación para el Trabajo	No	No	Si
Fiscalía General del Estado de Michoacán	No	No	No
Auditoría Superior de Michoacán	No	Si	Si
Comisión Estatal de los Derechos Humanos	Sí	Si	No
Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	No	No	No
Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	No	No	No
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán	Si	Si	Si
Total: 30 Instituciones	4	5	4
100%	10%	10.2%	10%

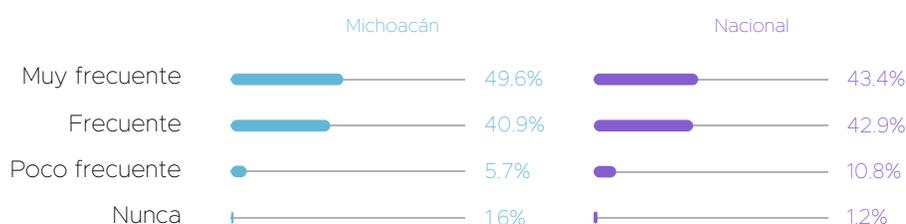
Elaboración propia con base en solicitudes de información, vía Plataforma Nacional de Transparencia (2020). Ver detalle en Anexo 6.

En ese sentido, la encuesta realizada a los Órganos Internos de Control municipales (Anexo 1.5) arrojó resultados importantes también, señalando más del 60% de los OIC que de los mayores problemas que enfrenta su Contraloría Municipal es la falta de personal y la falta de conocimientos y capacidades. Además, se les cuestionó sobre qué actividades considerarían de atención prioritaria, resultando que la capacitación de los servidores es la principal actividad que se considera de mayor importancia

para ejercer sus funciones de manera correcta.

Lo anterior muestra un gran reto en materia de capacitación y profesionalización de servidores públicos. Ante este escenario, se han llevado a cabo diversos análisis para identificar los puntos más representativos de dicho problema con la finalidad de buscar soluciones y diseñar mejores estrategias para lograr una eficiencia en el desempeño de las administraciones públicas.

**Gráfico 48. Percepción sobre la frecuencia de corrupción en su entidad federativa**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG, 2021

El Libro Blanco de la Consulta sobre la PNA, por su parte, menciona que la profesionalización debe fungir como la espina dorsal del combate a la corrupción. En este informe se señala que la falta de criterios claros y homogéneos para la profesionalización del servicio público va debilitando la capacidad de las administraciones públicas y eso ocasiona un desvío de objetivos de las instituciones, lo que le da apertura a la discrecionalidad y la ocurrencia de actos de corrupción (PNA, 2019). Por ejemplo, en el acceso al servicio público de trámites y servicios.

Siguiendo con información de la PNA, el servicio profesional de carrera se ha visto limitado por la pluralidad y sistemas que cohabitan en las estructuras de las administraciones públicas.

De conformidad con información del Censo de Gobierno 2017, se estima que dos terceras partes de los servidores públicos se encuentran en el esquema de base, un 10% corresponde a “altos mandos” nombrados por designación directa y los mandos medios, responden a mecanismos de ingreso y promoción variados, que van desde asignación a discreción de los mandos superiores o bien, hasta esquemas de SCC, aplicados con rigor, o bien por un mal uso del artículo 34 (ligado a la eventualidad y

al alejamiento del principio de objetividad). En suma, esquemas donde la profesionalización y el mérito no son la principal fuente o rectoría.

De acuerdo con el análisis que desarrolla el BID respecto a la evaluación que hizo en varias entidades del país, en las cuales Michoacán no se consideró, se identifican una serie de problemáticas a nivel de gestión, los temas que se destacan son:

- a. No existen políticas de recursos humanos que definan a largo plazo, las necesidades de personal de acuerdo con las responsabilidades de cada institución. Cuando no hay planeación en este sentido hay un crecimiento exponencial en las estructuras burocráticas locales, lo que provoca desalineación de objetivos y metas institucionales.
- b. Existe poca información y conocimientos mínimos para tomar decisiones en torno a recursos humanos dentro de las administraciones públicas y además no hay actualización de datos y las plataformas no son compatibles.
- c. No hay actualización de los manuales de organización y perfiles de puesto

que se apeguen a la estructura de cada dependencia.

- d. Las evaluaciones de desempeño se centran únicamente en el cumplimiento normativo dejando fuera la eficiencia y productividad o en el peor escenario no se realizan dichas evaluaciones por lo que no existen datos que reflejen la eficiencia del personal.

Este análisis muestra la necesidad que reflejan las entidades federativas en cuanto a la capacitación y profesionalización de las y los servidores públicos y a los graves problemas que se desarrollan a partir de la falta de estos, ya que se debilitan los objetivos institucionales, se genera una opacidad y no hay competitividad; y por ende existe una desconfianza ciudadana hacia la administración pública.

Cuando existe profesionalización en el servicio, hay capacitación continua, mejora en los conocimientos y se alcanzan los objetivos de la institución y hay un mayor control de riesgos de actos de corrupción, se mantiene la buena gestión y las actitudes éticas influyen de manera directa en el desempeño de las personas servidoras públicas.

## Ética pública e integridad

La profesionalización de las y los servidores públicos va de la mano con la ética, aquellos valores que forman parte fundamental de la función pública y que además son los retos a los que se enfrenta la administración para mejorar la calidad del servicio que ofrecen. Cuando falta la integridad y la profesionalización en el servicio público se debilitan los procesos democráticos, provocando desconfianza en las instituciones.

Los cuestionamientos son ¿cómo lograr que las y los servidores públicos sean íntegros? y ¿qué se tiene que hacer para que los intereses sociales sean más fuertes que los intereses personales? Es importante que se deba cuestionar la competencia y los valores éticos dentro de las instituciones públicas, esto debido a los reclamos de la misma sociedad sobre la atención de los servidores públicos, lo que se manifiesta en insatisfacción ciudadana sobre el

servicio público que ofrecen.

Múltiples posturas se han manifestado con el afán de incrementar mecanismos de control para los servidores públicos, es decir, más leyes, reglamentos, manuales, etc. Sin embargo, la experiencia dice que eso no es suficiente para contrarrestar los actos de corrupción, porque se deja de lado una parte fundamental, la parte interna del individuo, es decir, sus valores, creencias, costumbres, su educación, incluso sus propias convicciones; lo señalaba Thomas Hobbes, en su famosa obra *El Leviatán*, el ser humano es egoísta por naturaleza, y en un acto de corrupción es el egoísmo del individuo lo que lo lleva a cometer este tipo de acciones.

En ese sentido, debe ser la concientización sobre los actos que realiza el servidor público hacia donde se deben dirigir los mecanismos de control, hacia el propio autocontrol. La estrategia más efectiva para lograr esa racionalización e interiorización de valores lo proporciona la ética. Cualquier meta que se desee lograr dentro de una institución para obtener mayor eficiencia, es fomentar los valores éticos y los principios que deben regir el servicio público de cualquier instancia de gobierno.

La ética es “la disciplina que estudia los caracteres, los hábitos, costumbres y actitudes del ser humano y las clasifica como buenas o malas, debidas o indebidas, con la finalidad de mostrarle al individuo cuáles son acciones dignas de imitar” (Bautista, 2005, p.19). Si esta ética es ejercida en el ámbito público se denomina ética pública. Las personas tienen la posibilidad de ejercer su libre albedrío para actuar o no actuar en la esfera en donde se desenvuelvan de forma correcta o incorrecta.

Tanto la virtud como el vicio están en nuestro poder. En efecto, siempre que está en nuestro poder el hacer, lo está también el no hacer, y siempre está en nuestro poder el no, lo que está el sí, de modo que, si está en nuestro poder el obrar cuando es bello, lo estará también cuando es vergonzoso, y si está en nuestro poder el no obrar cuando es bello, lo estará, así mismo, para no obrar cuando es vergonzoso (Aristóteles, 1985, p.189).

Esto implica que las y los servidores públicos siempre están en la libertad de obrar de forma correcta aún en situaciones difíciles. Cuando se habla de ética pública es hablar de criterios específicos con los que se obtienen resultados en beneficio de la sociedad.

Retomando la definición de Villoria, “La ética pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y lo individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano” (Villoria, 2000, p. 19). Desde el enfoque de ética pública se vislumbra un medio efectivo para combatirla.

Es importante señalar que la causa inevitable e irreductible de la corrupción, es la conducta deshonesta de las y los servidores públicos y de la ciudadanía que la fomenta. En último término la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Ésa es precisamente la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso, ese sistema o antídoto sólo tendrá mucha más fuerza si es interna al individuo (principios y valores) que si es externa (códigos y leyes) (Laporta, 1997, p.28).

En un escándalo de corrupción se ven inmersos los valores negativos, la avaricia como el principal valor, tal como la señaló Voltaire “quienes creen que el dinero lo hace todo, terminan haciendo todo por dinero”.

Al respecto, Lorenzo Meyer (2000) señala que el efecto de cualquier acto de corrupción en el campo deteriora la moral pública. Es fundamental reiterar a las y los servidores

públicos la responsabilidad de su encargo, y que el eje principal es el servicio a la sociedad, el cual está orientado a cumplir con el bienestar común.

La ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, y se convierte en un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de las y los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos (Bautista, 2010).

Contrastado con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019, el 53.1% de las administraciones públicas estatales reportaron contar con un plan o programa anticorrupción, mientras que el 93.8% dijo incluso haber realizado acciones de capacitación y/o profesionalización en la materia, siendo el tema más frecuente el de la difusión con base en códigos de ética.

Particularmente, sobre la emisión de los Códigos de Ética Municipales, 92 de los 112 Ayuntamientos y Concejos mayores cuentan con su Código de Ética, lo que representa el 81% de cumplimiento al numeral 14 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo (para mayor detalle ver anexo 9).

Asimismo, de las consultas ciudadanas que a nivel local se realizaron, los participantes consideran fundamental que se incluyan en los planes de estudio de educación básica la materia de Formación Cívica y Ética en el que se incluya el tema del combate a la corrupción, lo cual ayudaría a fortalecer los valores y la integridad, que finalmente es apostar a la base que está en el ser de las y los ciudadanos.

### Gráfico 49. Inclusión de temas anticorrupción en asignaturas de educación básica



Fuente: Elaboración propia con base en las Consultas Ciudadanas en línea

Las conductas de los seres humanos están en constante cambio y de igual forma, los valores se van transformando. Si se fomenta la ética, solamente al ingresar al servicio público esto podría ser tardío, ya que los valores y las conductas ya están aprendidas. Las conductas de corrupción que se dan en las instituciones, son ejecutadas por personas que ya antes habían incurrido en algún acto corrupto, en lo profesional, social y personal. No es direccional que estas conductas surjan sólo cuando se incorpora a la esfera pública. En ese sentido, dentro de una esfera pública, las conductas corruptas se potencian y sus efectos tienen mayor impacto.

Al respecto, cabe resaltar que desde el punto de vista de la comunidad universitaria, considera que la enseñanza de la ética se ilustra de forma ideal desde la niñez y adolescencia. El 85% considera necesario mejorar la educación y el reforzamiento de valores en las escuelas, familias y en la ciudadanía para prevenir y desnormalizar la corrupción.

Por lo anterior, resulta fundamental diseñar programas de formación en distintos ámbitos, para lograr ejercer un servicio público honesto y que los servidores públicos tengan valores éticos y una integridad que rescaten su actuar, así como la difusión general a la sociedad.

## La corrupción de ventanilla

La corrupción pública se puede presentar de dos maneras: corrupción a grande escala y a pequeña escala. La primera se presenta en los niveles de alto rango en la administración pública y casi siempre modifica decisiones políticas y beneficia a cierto sector privilegiado (grupos de poder y élites), por lo que también es relacionada como corrupción política. La

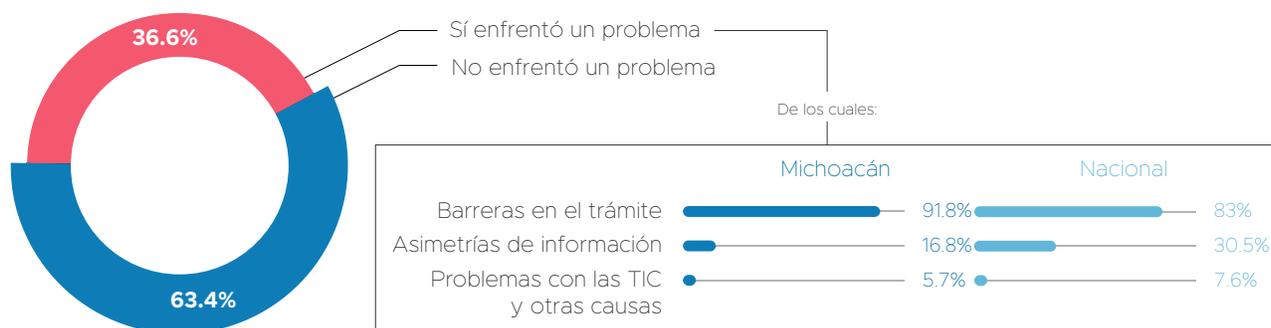
corrupción a pequeña escala o administrativa es la que remite a la corrupción más visible: la que experimenta la ciudadanía en su vida diaria cuando interactúan con funcionarios de rango medio o bajo (Vargas Hernández, 2009). La pequeña corrupción, suele ubicarse en los puntos de interacción en los trámites gubernamentales (permisos, licencias, servicios públicos, etc.) por lo que también se denomina “corrupción de ventanilla” tienden a ser el foco menos atendido, sin embargo, el de más riesgo y el que representa un impacto directo en la economía familiar.

Las interacciones entre la ciudadanía y los trámites gubernamentales pueden tener riesgos de corrupción, ya que están insertos dos componentes: las partes involucradas y el acto de autoridad representado. Uno de los actos de corrupción más frecuentes, es el soborno a través de puntos de contacto gobierno-sociedad, es decir, en ventanilla. De acuerdo con las estadísticas, la percepción de la ciudadanía en este tema, hay molestia respecto a este tipo de actos, sin embargo, no es concordante al 100% con la realidad.

De acuerdo con datos de la ENCIG 2021, durante el 2021 en Michoacán el 78.4% de la población refirió un nivel alto de satisfacción con los servicios públicos provistos por el gobierno federal, el 38.9% de satisfacción con los servicios provistos por la entidad, mientras que sólo el 33.3% de la población declaró un nivel alto de satisfacción con los servicios públicos provistos por el municipio.

De igual forma, del total de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos realizados por los usuarios, en 36.6% de ellos presentó algún tipo de problema para realizarlo, siendo el problema más frecuente el de barreras en el trámite con 91.8%.

**Gráfico 50. Porcentaje de usuarios de servicios que presentaron un problema**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2021

La percepción sobre la corrupción al realizar trámites y servicios, de acuerdo con datos de la ENCIG 2021, se mide en tres dimensiones: la vivida en primera persona, la de saber de algún conocido (tercera persona) y la que se cree o ha escuchado que existe. A nivel nacional, la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó un acto de corrupción fue de 15,882 por cada 100,000 habitantes. El número de habitantes que conocen a alguien que experimentó actos de corrupción en sus trámites que es de 52,142; y los que creen o han escuchado que existe corrupción en los trámites es de 71,272. Una tendencia en detrimento, cuando no se es referencia en primera persona.

**Gráfico 51. Tasa de prevalencia de corrupción a nivel federal**

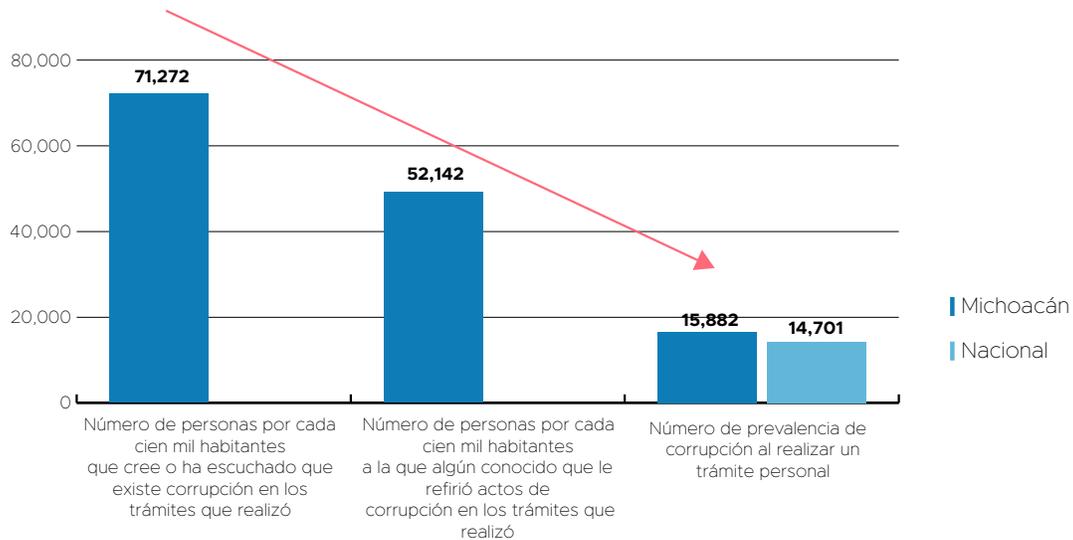


Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2021

**Para Michoacán, la tasa de prevalencia de corrupción por cada 100,000 habitantes fue de 15,882**

**(ENCIG 2021).**

**Gráfico 52. Prevalencia de corrupción por cada 100 000 habitantes**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2021

La tasa de trámites, donde la población tuvo contacto con algún servidor público y vivió un acto de corrupción fue de 29,716 por cada 100,000 habitantes, en contraste con la tasa nacional de incidencia de la corrupción que fue de 25,995 por cada 100,000 habitantes. Lo que coloca a Michoacán por debajo del promedio federal (ENCIG, 2021).

**Gráfico 53. Tasa de incidencia de corrupción por cada 100 000 habitantes**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2021

Sin embargo, la tasa de percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en la entidad es del 90.5%, la ciudadanía considera que suceden “muy frecuente” o “frecuente”.

Así mismo, los trámites con mayor porcentaje de experiencias de corrupción durante 2021 fueron los de contacto con autoridades de seguridad pública con 59.2%, seguido de los trámites relacionados con la propiedad con un 25%.

### Gráfico 54. Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción



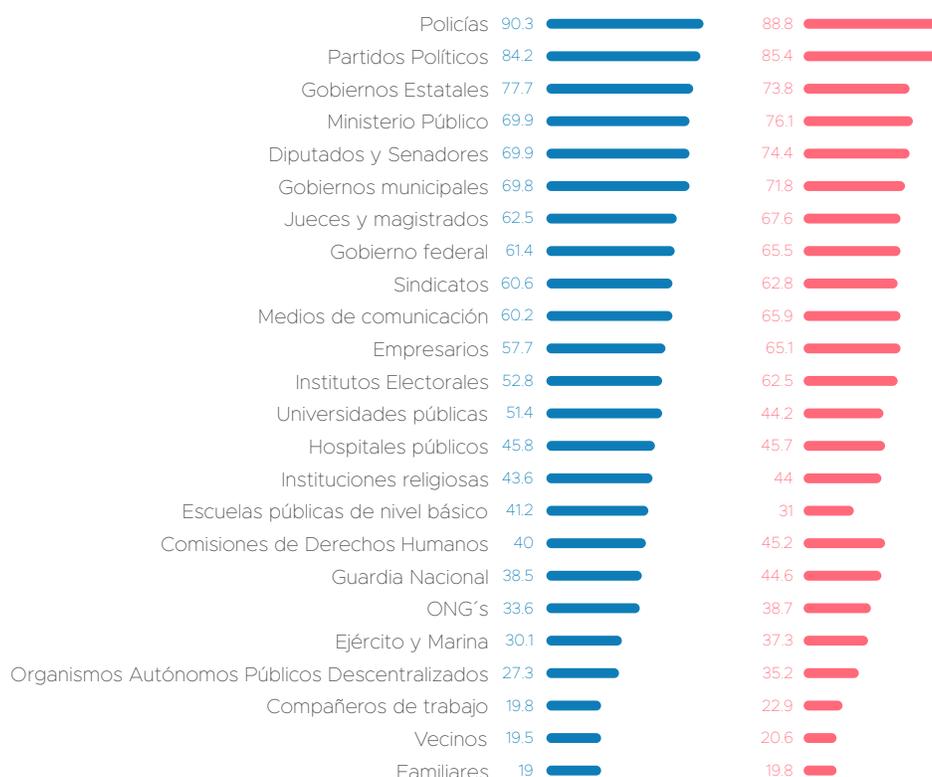
Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2021

De acuerdo con la ENCIG 2021, la tasa de víctimas de corrupción en los tres trámites realizados por cada 100 000 habitantes son:

- Contacto con autoridades de seguridad pública- (60 986).
- Trámites ante el Ministerio Público (30 624).
- Trámites municipales (20,290).

Finalmente, de acuerdo con la percepción de las personas encuestadas, las instituciones que con mayor frecuencia cometen actos de corrupción son:

### Gráfico 55. Percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en diversas instituciones

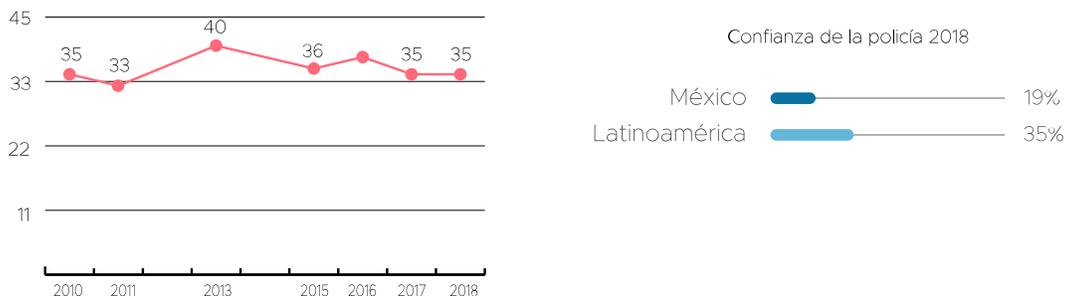


Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2021

El 82% de las personas encuestadas, considera que la corrupción reduce su confianza en el Estado, lo que ocasiona que haya una ausencia de credibilidad en las instituciones y no consideran que el gobierno trabaja en pro de los ciudadanos, lo que erosiona la confianza institucional.

De acuerdo con la ENCUCI 2020, el 13.8% de las personas de 15 años y más consideran que se puede confiar en los servidores públicos o empleados de gobierno. Con relación a la temática de confianza, de acuerdo con el informe Latinobarómetro 2021, América Latina es la región del mundo más desconfiada, sobre todo respecto a sus instituciones públicas.

**Gráfico 56. Confianza en la policía**



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Latinobarómetro 2021

En ese mismo tenor, la ENCIG 2021, muestra que en el nivel de percepción de confianza de la sociedad en instituciones o diferentes actores de las instituciones de gobierno de los tres niveles se encuentran en los últimos lugares. Esto ocasiona que cualquier acción del gobierno dirigida al combate a la corrupción sea desacreditada por la ciudadanía y no haya motivación a participar, reto al que se enfrenta la presente política pública. Es por ello que, “reconstruir la confianza en lo público es imperioso, puesto que donde la hay, se aumentan las posibilidades para la certidumbre y la acción. La confianza constituye la forma más efectiva de reducción de la complejidad” (Luhmann, 1996, p. 14).

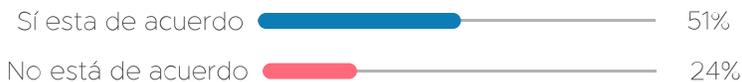
Aunado a lo anterior, se detectó en las encuestas, que las personas no se conciben

como promotoras de la corrupción, sino que en general se considera que es el gobierno el responsable de los problemas que aquejan a la población. Prueba de ello es que, los resultados de la quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) el 51% de las personas encuestadas, señalaron que los problemas de la sociedad deben ser resueltos por el gobierno y técnicamente un 34% menciona que es la sociedad es la que debe resolver sus propios problemas sin necesidad del gobierno.

Por lo anterior, es que los puntos de contacto, entre el gobierno y la ciudadanía, se considera uno de los grandes riesgos de corrupción; y por ello se encuentra entre las prioridades de esta PEA.

**Gráfico 57. Problemáticas sobre el gobierno**

¿Esta de acuerdo o en desacuerdo con que “los problemas deben ser resueltos por el gobierno”?



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCUP

Por su parte, Transparencia Internacional señala en su Barómetro de Corrupción en América Latina y Caribe de 2019, que hay datos que evidencian que las mujeres sufren mayores actos de corrupción por algunas formas de soborno en trámites de ventanilla, “al ser tradicionalmente las cuidadoras principales de sus familias, son más propensas a pagar sobornos para servicios de salud y educación escolar pública, mientras que los hombres son más propensos a pagar sobornos para la policía y documentos de identidad” (TI 2019, 20), lo cual se asocia a roles de género.

Del mismo modo, existe una relación entre la corrupción, el sector privado y la ciudadanía. De acuerdo con el tema de la responsabilidad en este problema, el 65% de las personas encuestadas (MCC-Reforma, 2020) señala que las y los ciudadanos tienen una gran responsabilidad en la misma. Por ello, se entiende que es una responsabilidad conjunta.

Por lo que, para que un acto de corrupción se concrete deben existir dos partes, las cuales deben asumir la responsabilidad que corresponde a cada uno; desde luego que no todas las personas privadas y/o servidoras públicas, son responsables en la misma proporción, pero cada persona, desde el espacio que ocupa puede aportar soluciones para disminuir el problema.

Es por ello que esta situación debe ser revertida con acciones específicas para involucrar en el combate a la corrupción a todos los sectores sociales incluyendo el privado, ya

que representan un elemento fundamental para disminuir la corrupción; por lo que es necesario crear estrategias de concientización y sensibilización para que estos actos tengan un freno por parte de la misma ciudadanía.

Es fundamental reconocer que la corrupción afecta directamente a la economía del Estado y a los bolsillos de las y los michoacanos, En una sociedad afectada por los problemas sociales, todos en mayor o menor medida, gobierno y sociedad, tienen responsabilidad en el problema de la corrupción a enfrentar.

De acuerdo con la ENCUP, casi el 70% “está de acuerdo y totalmente de acuerdo” que los ciudadanos permiten la corrupción. Aunado a ello, los costos de la corrupción a nivel nacional que se dan en pagos, trámites y solicitudes de servicios, en 2019 fue de 12,770 millones de pesos, esto equivale a 3,822 pesos promedio por persona afectada. El costo a consecuencia de la corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública fue de 2,244 millones de pesos. Lo cual representa 1,294 pesos promedio por persona afectada. Por otro lado, el costo de corrupción en la realización de trámites vehiculares fue de 524 millones de pesos, lo que equivale a 766 pesos promedio por persona afectada. Lo anterior evidencia el bajo nivel de conciencia respecto a que la corrupción empobrece y termina afectando el bienestar de todas y todos.

La siguiente tabla muestra estos datos y lo que implica para la ciudadanía y sus bolsillos:

**Tabla 8. Costos de la corrupción en México**

Pago, trámite, solicitud de servicios públicos y otros contactos con autoridades	Costo a consecuencia de la corrupción			Promedio de costo a consecuencia de corrupción		
	2017	2019	Cambio (%)	2017	2019	Cambio (%)
Nacional	7 780 601 583	12 789 716 766	64.1	2 450	3 822	56
Contacto con autoridades de seguridad pública	1 484 266 171	2 244 400 030	51.2	928	1 294	39.5
Trámites vehiculares	585 154 674	524 397 737	-10.4	670	766	14.3
Trámites de Educación Pública	96 827 242	158 961 740	N.D.	1 527	2 075	N.D.
Pago de tenencia o impuestos vehicular	69 884 859	103 118 235	N.D.	651	688	5.7
Trámites en el Registro Civil	55 712 437	89 702 920	N.D.	489	755	N.D.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Anatomía de la corrupción, 2da edición

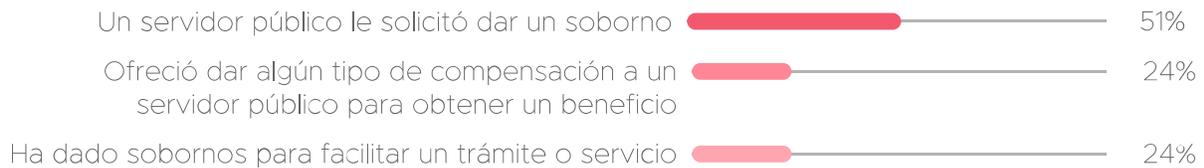
De acuerdo con estos datos, la corrupción empobrece no sólo a las personas, también al erario, al evitar pagar impuestos y cobros por conceptos de contratos, permisos o sanciones, se refleja en la calidad y cantidad de los servicios públicos.

No obstante, los actos de pequeña corrupción no reciben la misma atención que los actos de mayor corrupción, Park y Blenkinsopp (2011) señalan que la percepción de prácticas de corrupción en los gobiernos municipales y la satisfacción ciudadana con la prestación de un servicio público tienen una correlación negativa, ya que encuentran que la corrupción en este ámbito de gobierno se percibe frecuentemente

con violaciones a la ley y falta de ética profesional con el fin de obtener beneficios directos. El pago de sobornos es considerado la práctica de corrupción más frecuente y de la cual la gran mayoría ha sido víctima y muchas otras veces victimarios.

De acuerdo con las encuestas locales realizadas, el 46.35% de los encuestados mencionan que en alguna ocasión les solicitó un servidor público dar un soborno, el 29% ofreció dar algún tipo de compensación a una persona servidora pública para obtener un beneficio personal y el 24% ha dado propinas o regalos para facilitar un trámite.

### Gráfico 58. Pago de sobornos



Fuente: Insumos técnicos de la Comisión Ejecutiva

## Puntos de contacto gobierno-empresas

La corrupción a pequeña escala también se ha convertido en un problema que afecta a empresas de todos los tamaños, las cuales se convierten en víctimas o autoras de corrupción, siendo otro punto de los nodos con riesgo de prácticas de corrupción. Entre los actos de corrupción más recurrentes en el contexto empresarial, se encuentran los estados financieros falsos o engañosos, evasión fiscal, fraudes en las adquisiciones, malversación de fondos, sobornos, entre otros.

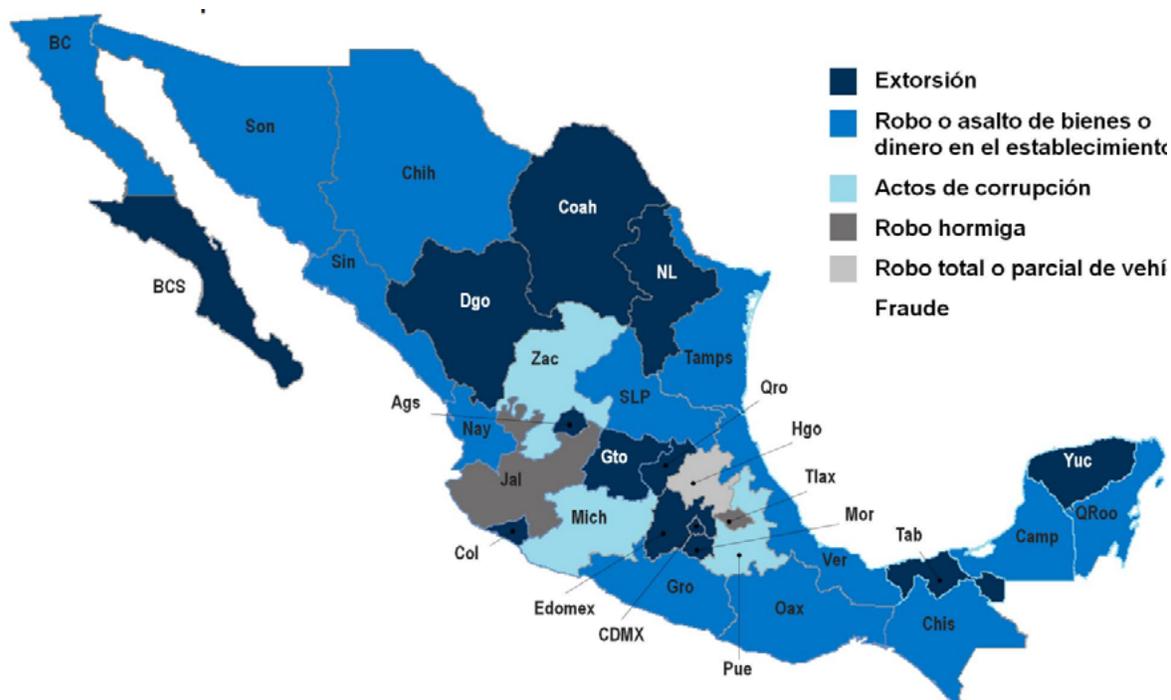
De acuerdo con la tercera encuesta de MCCI y Reforma 2021, cuando se cuestiona sobre *¿Cuánta corrupción cree usted que hay entre los grandes empresarios?* el 77% considera que hay mucha o algo, la respuesta sobre la misma pregunta pero con los pequeños negocios, cambia en un 51%. Esto radica en que hay una diferencia en la percepción que se tiene entre la corrupción de las grandes empresas y la que se da en los pequeños comercios, debido a que la corrupción se asocia con la que cometen los grandes empresarios y de los que se originan grandes escándalos de corrupción que además

se le da mayor visibilidad a través de los medios de comunicación.

Como se ha comentado, la corrupción es el resultado de tres factores: *oportunidad, beneficio y riesgo*. Los beneficios se derivan del lucro que puede obtener el corrupto y a su vez el que paga obtiene un beneficio por igual. El riesgo está dado por la posibilidad de que el acto de corrupción sea descubierto y la fuerza del castigo (Argandoña, 2007). En estas condiciones las grandes empresas tienen mayor posibilidad de controlar y/o manipular el marco legal que las regula; cuando las reglas de los procedimientos son poco claras se incrementa la discrecionalidad de las actuaciones (procesos de contratación pública, multiplicando exigencias en permisos y autorizaciones, etc.). La afectación a largo plazo se da por igual para las grandes y pequeñas empresas.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas 2020 (ENVE), durante el 2019, 51.5% de las unidades económicas grandes fue víctima de delito, 56.4% de las medianas, 48.3% de las pequeñas y 29.6% de las micro. En Michoacán, los actos de corrupción de se encuentran entre los dos delitos más frecuentes (ENVE, 2020).

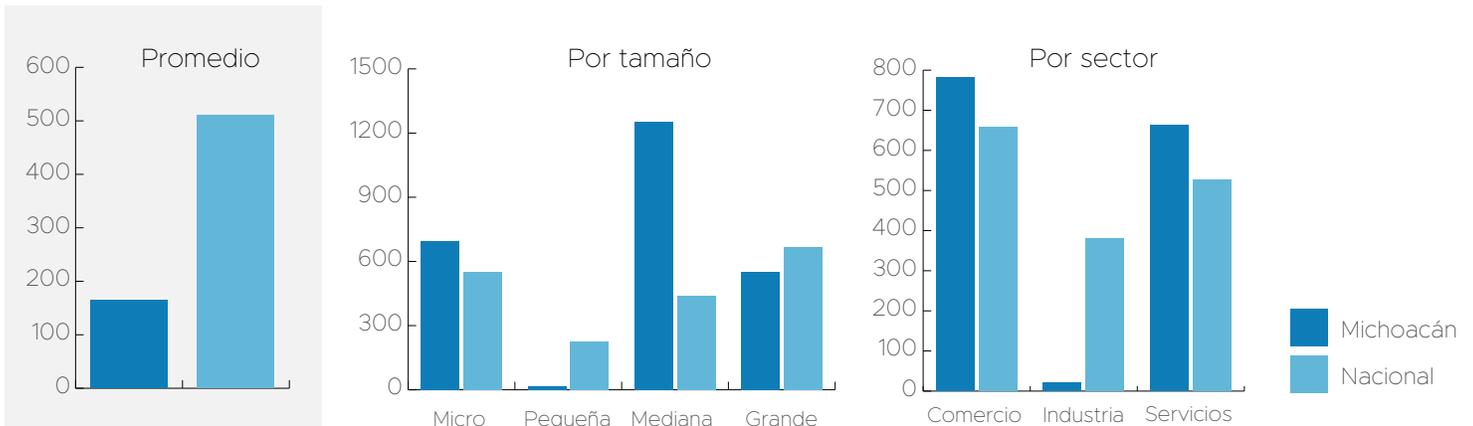
**Gráfico 59. Delito más frecuente por entidad federativa**



Fuente: ENVE 2020.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE, 2020) muestra las unidades económicas víctimas de actos de corrupción en Michoacán durante el 2020, como lo evidencia el siguiente gráfico:

**Gráfico 60. Unidades económicas víctimas de corrupción**

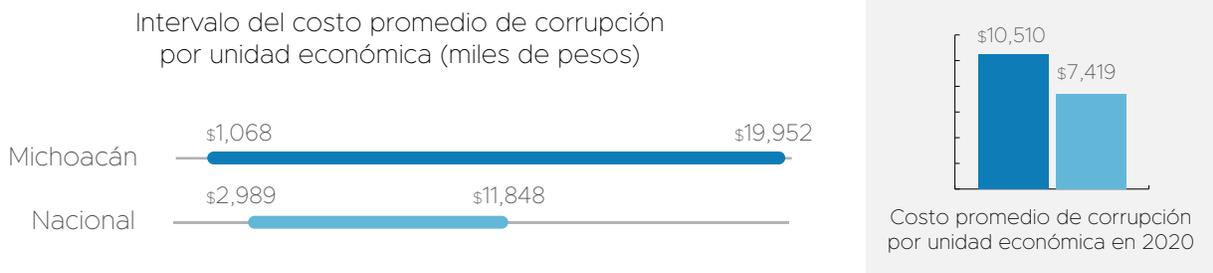


Fuente: ENCRIGE 2020.

Aunado a ello, la tasa de incidencia de actos de corrupción al realizar trámites o inspecciones por cada 10,000 unidades económicas, de acuerdo con el tamaño, las medianas empresas son las que en un porcentaje mayor inciden en actos de corrupción al reportar 23,216 actos de corrupción, siendo el sector de servicios en el que mayor se cometen (ENCRIGE, 2020).

A su vez, de acuerdo con datos de INEGI (ENCRIGE, 2020,) en Michoacán los costos para las unidades económicas derivados de actos de corrupción fueron de 11.3 millones de pesos durante el 2020, a su vez, el costo promedio de corrupción por unidad económica fue de **\$10,510 pesos**.

**Gráfico 61. Costos de corrupción**



Fuente: ENCRIGE 2020

También, la misma encuesta da continuidad a la captación de indicadores en materia de gobierno, sobre el impacto del marco regulatorio y la calidad de los servicios públicos como contexto para la competitividad de las unidades económicas, tomando como categorías de análisis los trámites, pagos, servicios e inspecciones realizadas por los gobiernos, las características,

calidad y satisfacción con los servicios públicos básicos, la infraestructura privada de internet, la experiencia con actos de corrupción y el interés de las unidades económicas de participar en licitaciones gubernamentales (ENCRIGE, 2020). De esta Encuesta se desprenden los siguientes datos para Michoacán y sus unidades económicas:

**Gráfico 62. Indicadores por unidad económica**



Fuente: ENCRIGE 2020

Además, el costo promedio del delito por unidad económica con alguna afectación a consecuencia del gasto en medidas de protección y/o pérdidas a consecuencia del delito durante el 2019 para la entidad fue de 56,226 pesos (ENVE 2020, INEGI).

Sobre el tema, resulta importante señalar que ahora con la reforma a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, existe la posibilidad de vincular a la ley y hacerlos sujetos de sanción por responsabilidad administrativa a los particulares cuyos actos estén relacionados con las faltas administrativas de los servidores públicos y los hechos de corrupción, toda vez que en muchos actos de corrupción generalmente hay particulares vinculados.

Por otro lado, como se viene diciendo las prácticas de corrupción afectan de manera directa a las empresas. El “presunto” beneficio en el mediano y largo plazo, se traducen en mayores costos sociales, porque se erosiona la reputación y la capacidad de supervivencia de la organización. Los beneficios que se obtienen a través de sobornos terminan siendo más costosos, una conducta corrupta que se practica por primera vez puede ser rentable en el momento, pero

deja de serlo cuando es una situación repetida, porque el entorno se debe adaptar a la situación y la corrupción termina extendiéndose.

En ese sentido, la evidencia muestra que la corrupción proporciona beneficios sólo a corto plazo, en caso de que sea así, y solo para empresas específicas (Hanousek y Kochanova, 2015).

A largo plazo, la corrupción se convierte en un obstáculo para generar desarrollo y el crecimiento económico es restringido. Las empresas corruptas a la larga se convierten en poco atractivas para los empleados, inversionistas y clientes, sin dejar de lado el impacto social y la sustentabilidad económica y ambiental que provoca. El Centro de Recursos Anticorrupción U4 enfatiza que “los niveles de corrupción a nivel de las firmas están estrechamente relacionado con el bajo crecimiento de la firma, incluso a corto plazo” (U4, 2017).

**La cultura de ilegalidad es una de las principales causas que promueven y fortalecen la corrupción.** A medida que las prácticas de corrupción son la estrategia para tener ventajas

competitivas, se crea el efecto de bola de nieve, incitando a otras empresas a ser partícipes de los mismos actos. La corrupción debilita la competencia, quien se niega a pagar sobornos son excluidos del mercado. Esta competencia intensa en el mercado, lleva a las empresas a que puedan incurrir en actos de corrupción a fin de maximizar la eficiencia operativa, salvaguardar el desarrollo y conquistar nuevos mercados (Pakstaitis, 2019).

Dentro del sector privado, también los individuos pueden racionalizar su conducta para justificar la comisión de actos de corrupción dentro de las organizaciones. Para ello, se consideran tres actitudes racionalizadas:

- “Todos los demás lo hacen”, cuando se normaliza el comportamiento dentro de una empresa y no hay sanción sobre ese comportamiento, *Alliance for Integrity* (2016) señala que cuando las personas perciben que sus competidores están incurriendo en prácticas corruptas, se justifican las acciones similares sobre la base de asegurar el bienestar de la empresa, así como el suyo, mientras siguen pensando que son “buenas” personas (Johannsen y otros, 2016);
- “No es mi responsabilidad”, los individuos racionalizan que su participación dentro de actos de corrupción está fuera de su control;
- “El fin justifica los medios”, el comportamiento corrupto se justifica por los beneficios que puede traer consigo, una situación en la que se cree que todos ganan y nadie sale herido (*Alliance for Integrity*, 2016).

Estas actitudes generan una cultura corporativa que normaliza la corrupción mediante tres procesos:

- **Institucionalización:** la integración de prácticas corruptas en los procesos y estructuras de la compañía;
- **Racionalización:** Ideologías convenientes que justifican las prácticas corruptas; y
- **Socialización:** se socializa con los nuevos empleados para inducirlos en sistemas y normas que toleran o

permiten la corrupción. La presión de pares puede inducir a los empleados a realizar prácticas corruptas mediante la socialización. En el contexto de la corrupción en el sector privado, la presión de pares se refiere a las acciones tomadas con base en las órdenes de un ejecutivo o gerente (Johannsen y otros, 2016).

Para combatir y hacer frente al problema de la corrupción dentro de las organizaciones, se han adoptado medidas para integrar una cultura corporativa de integridad de acuerdo con la LGRA que en su artículo 25 refiere a la determinación de la responsabilidad de las personas morales, para contar con una política de integridad que contengan entre diversos aspectos, manuales de organización y procedimientos con la finalidad de delimitar las funciones; un código de conducta; sistemas de control, vigilancia y auditoría; sistemas de denuncia al interior de las organizaciones con procesos disciplinarios; programas de capacitación en temas de integridad, políticas de recursos humanos para evitar incorporar dentro de sus organizaciones a personas que generen un riesgo para la integridad; y, mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses. Estos elementos le permiten a las empresas crear los pilares para la implementación de una política de prevención de la corrupción en sus actividades.

Es ese sentido, el capítulo anticorrupción en el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Este apartado está dedicado a que los tres países adopten o mantengan estándares para prevenir y combatir el cohecho internacional y la corrupción en el comercio internacional e inversiones, reconociendo la necesidad de tener mayor integridad en el sector público y privado a partir de responsabilidades complementarias. El T-MEC hace referencias a las Convenciones Internacionales Anticorrupción.

El sector privado juega un papel fundamental en este sentido, ya que considerarse parte del problema implica también ser parte de la solución. Es necesario crear conciencia sobre el problema y los costos que la corrupción produce en la economía y que al evitar estas conductas que aunque en el momento resultan

fáciles, prácticas y “ahorro de tiempo”, las consecuencias a largo plazo son irreversibles. La cultura de legalidad; ser una sociedad íntegra en cada una de sus acciones, requiere de la colaboración de todas y todos para contrarrestar las prácticas de corrupción y fomentar una ética pública y corporativa basada en valores, es imprescindible impulsar las políticas de integridad como ejercicios de corresponsabilidad y dar cumplimiento legal para avanzar hacia la integridad empresarial.

El reto está en elegir de forma correcta las estrategias para cortar de tajo esas conductas que han venido a socavar el imperio de la ley y los ambientes de control. Por lo cual, es importante que desde el seno de las propias organizaciones corporativas se fortalezcan los valores y principios para garantizar una atención y un servicio profesional que abone a las buenas prácticas del gobierno, lo cual generará confianza y credibilidad en las instituciones para coadyuvar en el fortalecimiento del Estado de Derecho, como es el caso de los compromisos asumidos por el Estado mexicano.

# Limitada participación y desafección ciudadana

El papel de la ciudadanía en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas es reciente en el contexto mexicano y casi inexplorado en el ámbito subnacional. Por lo cual, este apartado comienza afirmando que la presencia ciudadana y la apertura permanente constituye un elemento fundamental en todo el ciclo de política pública, constituyendo un mecanismo de empoderamiento social, más aún cuando se refiere al tema de corrupción pública. Sin la presencia de la ciudadanía, en concordancia con la delimitación sistémica del problema público, la presente Política carecería de un elemento fundamental para su atención.

El concepto de participación ciudadana es abordado desde la connotación positiva de involucrarse en causas, temas y problemáticas comunes del espacio público “desde esta identidad de ciudadanos, es decir, como integrantes de una comunidad política” (Villareal, 2010). En sentido democrático clásico como “la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo” (Bobbio, 1989, p.188) se instauro como valor de su funcionamiento, entre mayor es la participación es un sistema más democrático.

Participación y democracia son conceptos que forman una simbiosis indivisible. Parten de la idea de que el modelo más idóneo es aquél que surge de la sociedad, que cuenta con una renovación continua a través de elecciones libres y que la ciudadanía se ubica en una esfera de igualdad política por medio de la cual delega elementos de su soberanía.

Del amplio espectro de enfoques de teoría de la democracia y sus variantes, en términos de la intensidad de la participación posible y deseable, así como de las posturas de representación, en los elementos de delegación y en los de acción

directa, se deriva una serie de particularidades que agrupan a la participación pública en dos dimensiones genéricas: la participación política y la participación ciudadana.

La primera evoca a los derechos políticos de elección, de agrupación, de determinación y de representación. Actitudes que se han visto dirigidas en marcos normativos y organizacionales con relación a procesos periódicos de cambio de las personas que representan a la ciudadanía en la dirección de los asuntos públicos. La participación política entonces, comprende directamente mecanismos que dan la opción de ejercer el derecho a participar del poder político. Entre los mecanismos de participación se encuentran, además del voto y de la agrupación partidista, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, entre otros.

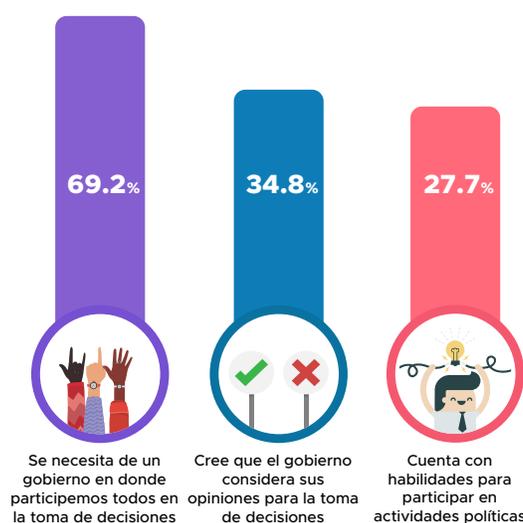
Pese a que el voto sigue siendo la voz del contrato de la soberanía popular por antonomasia, la participación ciudadana contemporánea plantea que ésta va más allá de la lógica de representación partidista-electoral y de la democracia entendida como un ejercicio delegativo de cada cierto período. Los mecanismos, herramientas, necesidades y contextos de las sociedades actuales persiguen involucrarse, además, en la toma de decisiones, en influir en sus representantes, en seleccionar, disuadir y evaluar las prioridades de las políticas públicas y acciones gubernamentales en sus localidades, países y causas comunes.

La segunda, la participación ciudadana complementa a la participación política, ya que pertenece a un análisis crítico de los diferentes parámetros que legitiman la preeminencia de la representación sobre la participación real y efectiva de la ciudadanía en las instituciones decisorias del gobierno sin que medie un período

electoral. Tal es el caso del ejercicio del derecho a la información, a participar, de agruparse, de libertad de expresión o de pedir cuentas a los poderes públicos. Con ello, se reafirma la insuficiencia de la representación política como motor exclusivo del sistema democrático, más aún cuando goza de poca legitimidad.

De acuerdo con la ENCUCI 2020 el 69.2% de la población de 15 años y más está de acuerdo con la idea de que para gobernar un país se necesita un gobierno en donde participen todos en la toma de decisiones, no obstante, sólo el 34.8% cree que el gobierno considera sus opiniones para la toma de decisiones y 27.7% considera que cuenta con los conocimientos y habilidades para participar en actividades políticas.

**Gráfico 63. Percepción de inclusión en la toma de decisiones**



Fuente: Elaboración propia, con base en la ENCUCI 2020

La participación ciudadana en una acepción amplia de la democracia, tiene un rol de incidencia directa en la capacidad de la toma de decisiones en los asuntos públicos. Tradicionalmente puede entenderse como la inclusión de voces agrupadas bajo una lógica de acción colectiva concreta, como Organizaciones de la Sociedad Civil, de grupos profesionales, movimientos sociales, causas públicas en materias específicas, asuntos vecinales, comunitarios o de la región; o bien, ciudadanía sin una vinculación formal a ningún grupo o red, pero cuyos intereses o problemática invitan a interesarse y ser parte de la voz de la opinión pública; sin embargo, tiene poca densidad normativa, contrapeso y en pocas ocasiones es una voz crítica al ejercicio político y gubernamental.

Si se focaliza en variables para que la participación surja y se desarrolle, hay tres variables dependientes que inciden:

- La primera, son las circunstancias sociales de los individuos;
- La segunda, corresponde a las actitudes políticas (predisposiciones comunitarias y en orientaciones personales cognitivas, valorativas y evaluativas), y
- La tercera, aunque implícita en la acción, se desprende de una decisión de participar.

Para hacer posible una gobernanza democrática es necesario que la sociedad civil asuma el papel que juega dentro de la esfera pública con el fin de construir ciudadanía, que en el sentido más estricto se concibe como la pertenencia a una comunidad política, lo que genera derechos de participación y se garantiza la protección del Estado ante cualquier injerencia. Hannah Arendt comprende que para ejercer estos derechos depende de la capacidad que tiene la

comunidad para hacerlos valer y sobre todo de influir en el destino de la comunidad (1949).

Por su parte Ziccardi (1998), señala que la participación ciudadana comprende dos posturas: la institucionalización y la autonomía; es decir, puede ser institucionalizada, al estar bajo la tutela de un marco legal y normativo o puede ser autónoma, que es aquella organizada por la propia sociedad. En ese sentido, la misma autora formula tres funciones de la participación ciudadana formal: “a) otorgar legitimidad al gobierno; b) promover una cultura democrática y; c) hacer más eficaces la decisión y la gestión pública” (Ziccardi, 2004, p. 50).

De acuerdo con Villareal (2010), estos instrumentos formales pueden llevarse a cabo de forma individual o colectiva, y favorecen la participación organizada, entre los instrumentos que menciona están:

- La iniciativa ciudadana para promover reformas o nuevos marcos legales que fijan reglas generales para el diseño e implementación de políticas públicas.
- Los buzones ciudadanos que permiten expresar opiniones, demandas y sugerencias que moldeen o corrijan las acciones gubernamentales.
- El monitoreo ciudadano, que proporciona información para dar seguimiento puntual a políticas específicas y abre canales formales para recibir y atender las observaciones.
- La contraloría social o ciudadana, como herramienta para auditar y evaluar la implementación de políticas.
- Los comités y consejos de participación ciudadana, que constituyen un mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de políticas públicas. (2010, p. 33)

Estos instrumentos constituyen puntos de conexión entre el ciudadano organizado y las instituciones de gobierno, para evitar la monopolización de las decisiones públicas. “Unos son controles *ex ante* porque tratan de incidir en las decisiones sobre lo que se hará, y otros son controles *ex post* porque dan

seguimiento a las acciones y resultados” (Cunill, 2000, p. 452). Esta autora afirma que, para que los controles sean eficaces va a depender tanto de la externalidad con la administración pública y su autonomía con respecto al aparato estatal.

La sociedad debe asumirse como sujeto de control sobre las acciones que realiza el Estado a través de la evaluación de políticas o cuando toma decisiones de gestión pública. Este control social aprueba mecanismos de participación ciudadana en los que se ven involucradas aquellas organizaciones civiles, observatorios ciudadanos, comités, consejos consultivos, etc., que se encargan de vigilar precisamente el quehacer gubernamental y además tienen injerencia en la toma de decisiones, su intervención es precisamente determinar los fines e intereses sociales a través de argumentos racionales.

En un modelo democrático es fundamental crear los mecanismos para incentivar el debate público entre ciudadanos libres que tomen decisiones legítimas. En este intercambio de ideas y opiniones es importante que participen no sólo los expertos, sino todos aquellos ciudadanos que se consideran afectados por un problema, confiando en la capacidad de raciocinio y de fundamentar sus argumentos con base en evidencia.

La literatura en relación con la participación ciudadana dentro de la toma de decisiones de los asuntos públicos es extensa, variada y ha evolucionado con las múltiples corrientes ideológicas; desde posturas que desconocen la existencia en la arena pública del “ciudadano” (Escalante, 1993), hasta las que ciñen los mecanismos estipulados de poco efectivos al ser “muy legalistas y cuadrados”, o bien, del cambio de la lógica de políticas públicas de “abajo hacia arriba” (Peters, 1995) o una apertura total de las instituciones públicas a la inteligencia colectiva y de las individualidades (Ramírez-Alujas, 2012).

Precisamente en ese punto, Aguilar, señala que la política pública es el conjunto de “acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; (...) lo que da origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad” (2009, p.14). En ese mismo tenor Uvalle señala

que “lo público de las políticas deviene del modo en que los ciudadanos participan en las etapas que comprenden la definición, la elaboración, la implementación y la evaluación” (2005, p.355).

Resulta importante de acuerdo con esta visión de participación, resaltar que las voces ciudadanas han sido fundamentales para la construcción del presente diagnóstico, conocer la situación problemática que se vive en torno al fenómeno de la corrupción es necesario, y no solo conocerlo desde una arista sino desde distintas perspectivas para asimilar la complejidad del mismo problema. En un inicio se precisó que esta Política aun cuando utiliza la cobertura de la PNA, tiene características enmarcadas en la visión de nuestra entidad que concibe a la corrupción de forma particular.

Los politólogos Mathew McCubbins y Thomas Schwartz han ejemplificado el problema de la corrupción pública desde la perspectiva de la participación ciudadana, con la analogía de las alarmas de detección de fuego y los carros de bomberos. Para combatir los incendios, una ciudad tiene dos opciones: estacionar un carro de bomberos en cada esquina para que al primer indicio de humo acuda el carro más cercano y apague el siniestro; o bien, colocar una alarma de incendio en cada esquina para que los vecinos la activen en caso de ser necesario. “En México se ha optado más por colocar carros de bomberos en cada esquina en lugar de involucrar a la sociedad en la labor de vigilancia del desempeño de sus gobiernos y activar alarmas cuando haya indicios de corrupción o comportamientos oportunistas” (McCubbins y Schwartz, 1984, p. 165-169). Por lo cual, el camino no está en la creación de más instituciones o leyes de control o en más oficios que llenar, sino en descentralizar la vigilancia instalando alarmas anticorrupción en todas las esquinas de la sociedad y cambiar la lógica del sobre control en el sistema de rendición de cuentas.

La participación ciudadana es uno de los grandes temas que aún no se han logrado consolidar. En este sentido son dos cuestiones las que se expondrán, la primera es la limitada participación ciudadana en el espacio público; y la segunda, que es consecuencia de la primera la desafección ciudadana por los asuntos públicos.

## Limitada participación ciudadana

El concepto de gobernanza es aquel en la que participan los actores gubernamentales y ciudadanos, es una nueva forma de entender la relación entre gobierno-sociedad. En esa idea, como parte esencial de este concepto existen teorías que afirman que las políticas públicas deben ser resultado de proyectos que tomen en cuenta la voz únicamente de los expertos y de grupos bien organizados para que sus propuestas puedan hacerse valer. Por el contrario, hay ideas que fortalecen la igualdad de oportunidades para quien desee participar en el proceso de elaboración de las políticas. (Villareal, 2010).

Mariñez (2009), señala que para consolidar instituciones democráticas de calidad, éstas deben construir espacios públicos que posibiliten la participación ciudadana en la confección de las decisiones públicas. Pero es necesario que esos espacios sean ocupados por PERSONAS interesadas en utilizar estas herramientas y que se sientan con la posibilidad de transformar esos mecanismos institucionalizados que muchas veces tienen las puertas angostas y con muchos filtros. De ahí, la importancia de desarrollar políticas y mecanismos igualitarios para que la participación ciudadana sea un eje transversal en toda la actividad gubernamental, pero esto solo se logrará con una visión desde la sociedad.

Respecto al tema de la participación institucionalizada, la Métrica de Gobierno Abierto 2021, coordinada por el INAI y elaborada por el CIDE, tiene como objetivo crear un Índice de Gobierno Abierto que aporte elementos de análisis con base en dos ejes: la transparencia y la participación ciudadana. Este Índice es abordado desde dos perspectivas la gubernamental y la ciudadana, para lo cual se promedian los subíndices de transparencia y de participación ciudadana, con sus componentes y características propias.

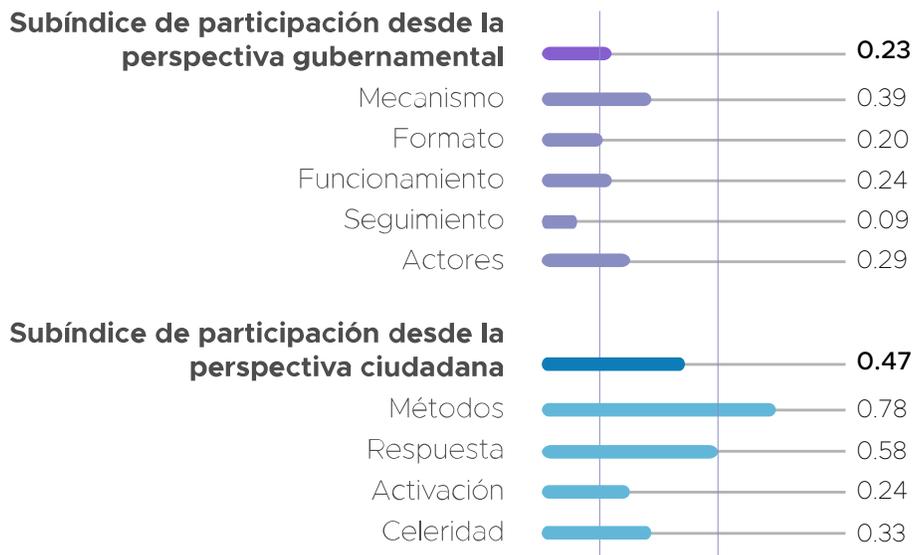
**Gráfico 64. Índice de Gobierno Abierto y subíndices**



Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto 2021

La dimensión de participación ciudadana busca conocer los mecanismos formales mediante los cuales la ciudadanía puede incidir en la toma de decisiones públicas, así como la posibilidad que tiene de hacerlo a través de métodos de contacto tradicionales. Para medir lo anterior, la Métrica utiliza un subíndice de participación ciudadana, el cual evalúa tanto la existencia y funcionamiento de mecanismos de participación en cada sujeto obligado, así como el nivel en el que las personas pueden comunicarse con los sujetos obligados para hacer propuestas sobre su quehacer. Este valor es desde la perspectiva gubernamental y desde la perspectiva ciudadana.

**Gráfico 65. Subíndice de participación por perspectivas**



Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto 2021

Como se muestra en el gráfico anterior, el resultado del subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana a nivel nacional es de 0.58 (valor que va de 0 a 1, siendo el 1 la máxima calificación), la cual es superior a la perspectiva gubernamental que es de 0.19. Esto indica que, aunque existen mecanismos de participación ciudadana dentro de las instituciones muchas veces estos no se encuentran en funcionamiento o no se toman en cuenta las decisiones o acuerdos que ahí se generan. En tal sentido, Peters advierte que, “en la gobernanza existe el riesgo de que la participación ciudadana se traduzca en un pacto de simulación, donde las organizaciones de la sociedad civil pierden autonomía y sólo legitiman el quehacer gubernativo” (2004, p. 87).

Por lo que se refiere al subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental, éste evalúa la existencia y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, de acuerdo con la información que proporciona en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), está conformado por cinco variables:

*Mecanismos*, que se refieren a si el sujeto obligado reporta al menos un mecanismo de participación ciudadana vigente. *Actores*, mide si el mecanismo considerado permite una participación no dirigida (es decir, una participación que no se centra en un individuo en específico y que no sean participantes preseleccionados); el *formato*, se refiere al grado en el que el mecanismo involucra a la ciudadanía, es decir, si es un mecanismo para consultar, involucrar o colaborar/co-crear con la ciudadanía; *funcionamiento*, evalúa si hay evidencia de que el mecanismo considerado esté siendo utilizado; y *seguimiento*, analiza si existe evidencia de que al menos una de las decisiones, opiniones o

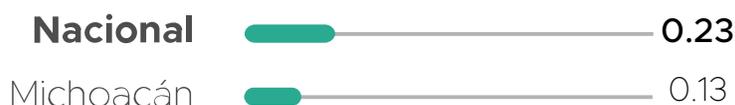
propuestas u observaciones vertidas en el marco del mecanismo de participación ciudadana, haya sido considerada en el proceso de toma de decisiones o haya detonado una acción por parte del sujeto obligado.

Conforme a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, emitida en 2016, la participación ciudadana es un derecho y una obligación de toda la ciudadanía, y los mecanismos previstos al respecto son: 1) Iniciativa Ciudadana, 2) Referéndum, 3) Plebiscito 4) Consulta Ciudadana 5) Observatorio Ciudadano y 6) Presupuesto Participativo.

La Ley citada, señala estos mecanismos ligados a las instituciones y respecto a uno de ellos establece que los gobiernos (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y los Ayuntamientos) deberán convocar públicamente, dentro de los treinta días a partir del inicio de su administración, para la integración de su Observatorio Ciudadano correspondiente. En este sentido, el seguimiento del Instituto Electoral Local apunta a que los observatorios ciudadanos en Michoacán no superan 10 en número, lo que refuerza el puntaje del subíndice en cuanto a la dimensión de participación ciudadana. (Pérez, et al, 2021).

El subíndice se calcula mediante un promedio ponderado de las cinco variables mencionadas anteriormente en el que 1 indica que en el SIPOT existe evidencia de que al menos un mecanismo de participación existe, funciona, tiene seguimiento y permite la co-creación o colaboración, y 0 que no se reporta ningún mecanismo. El siguiente gráfico muestra una baja existencia e inadecuado funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana, en particular, Michoacán obtiene una calificación de 0.14 que se encuentra por debajo de la media nacional.

**Gráfico 66. Subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental por entidad federativa**

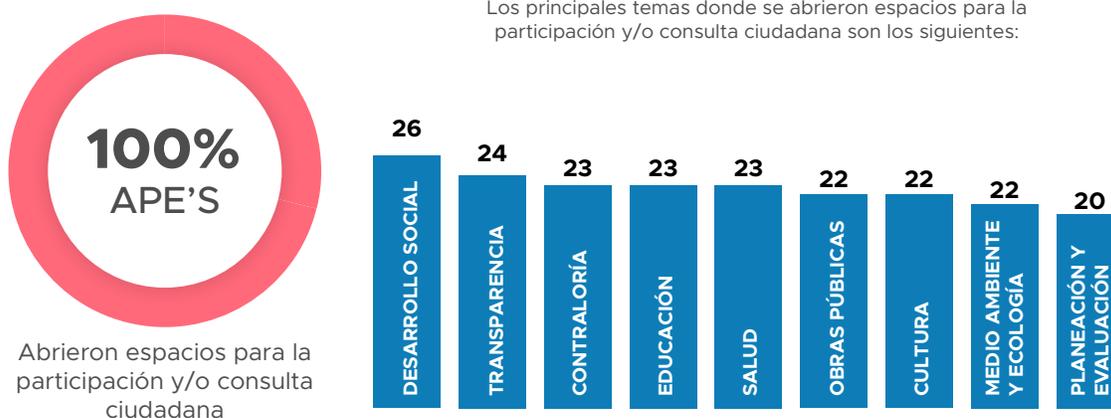


Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto 2021

De acuerdo con la información que publican los sujetos obligados, aproximadamente el 64% de los sujetos obligados no reportan ningún mecanismo formal de participación, el 23% reportan un mecanismo con evidencia de funcionamiento y sólo el 4% tiene evidencia de seguimiento.

Por su parte, los resultados del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2019, concuerdan con la Métrica, ya que para el cierre de 2018, el 100% de las Administraciones Públicas Estatales reportó haber abierto espacios para la participación y/o consulta ciudadana, sin embargo, no existen mecanismos que vinculen las propuestas en la toma de decisiones gubernamentales.

### Gráfico 67. Espacios de participación ciudadana en la APE



Fuente: Elaboración propia con base en el CNGSPSE 2019

Estos valores muestran los grandes retos a los que se enfrentan las instituciones para promover mecanismos eficaces, es decir, que no sólo sea una obligación más por transparentar, sino que realmente sean efectivos los canales para la participación ciudadana en la toma de decisiones con el gobierno sobre asuntos que representen un beneficio colectivo. Porque aún cuando existen mecanismos de participación dispuestos en la ley, en los hechos requieren de impulso para que se tomen en cuenta las opiniones y recomendaciones o detonen en alguna acción de vinculación y co-creación.

El concepto de participación es indeterminado, es decir, podemos encontrar ejercicios formales e informales de ellos y siguen siendo participación ciudadana. En los resultados de la Métrica, se observó que muchos sujetos obligados entienden la participación ciudadana de una forma distinta, principalmente los municipios, reportando que sus fiestas tradicionales, las

solicitudes de acceso a la información entre otros, son mecanismos de participación ciudadana. Si nos vamos a las cuestiones formales, no son mecanismos de participación, sin embargo, al concebir de manera informal la participación muchos de ellos podrían involucrar a los ciudadanos en aras de mejora incluso de la propia comunidad.

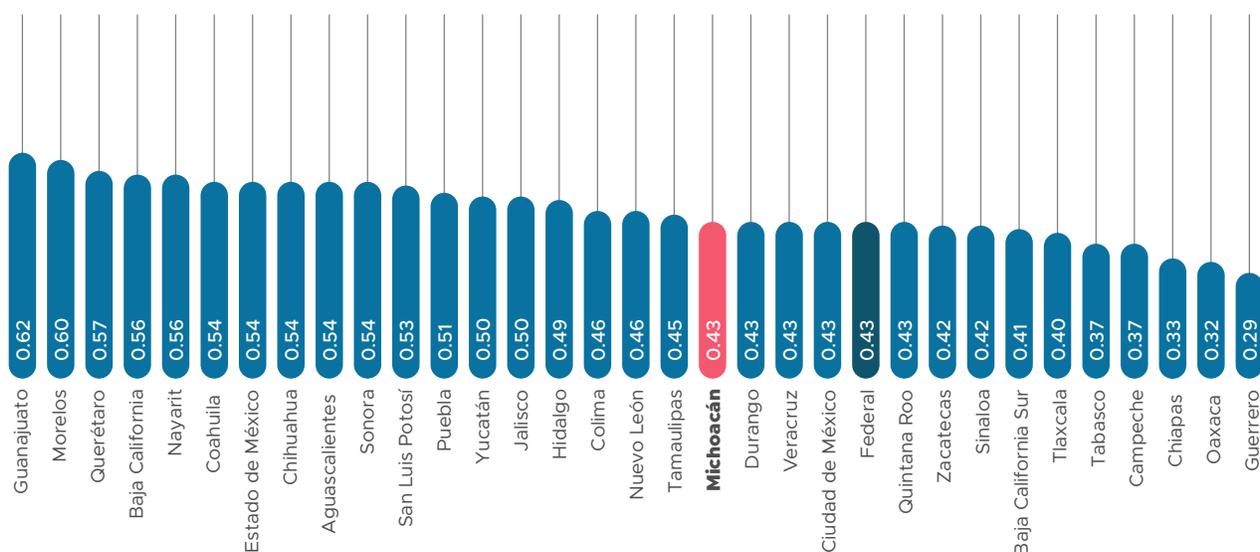
Retomando el informe de la Métrica de Gobierno Abierto 2021, por lo que se refiere al subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana, evalúa la posibilidad que la ciudadanía tiene de incidir en los procesos de decisión de los sujetos obligados. De acuerdo con la información que proporciona esta métrica, se analizan cuatro atributos del contacto ciudadano con la institución de gobierno. El primero llamado **método de contacto**, éste evalúa si existen canales de comunicación en la institución para recibir propuestas de parte de los ciudadanos (correo electrónico, buzón, chat en línea, etc.)

y se le otorgan 0.20 puntos por cada método con el que cuentan; el segundo, el de **recepción**, evalúa si hay evidencia de que las propuestas son recibidas y además si son contestadas ya sea a través de correo o llamada telefónica; la tercera, la **activación de un mecanismo**, evalúa si se activa algún proceso para considerar las propuestas (el sujeto obligado agenda cita, se declara incompetente o canaliza la propuesta a la instancia correspondiente); y, finalmente, la **celeridad**, que mide la velocidad con la que el sujeto obligado confirma de recibida la

respuesta. (Métrica de Gobierno Abierto, 2021).

En el siguiente gráfico se observan los resultados de este subíndice en donde el promedio nacional es de 0.47, y para el caso específico de Michoacán es de 0.43, esto indica que en lo general las instituciones sí cuentan con mecanismos para recibir propuestas y envían acuse de recibido, sin embargo, sólo 29% de las propuestas que se envían terminan activando un proceso de contacto para dar trámite a la propuesta.

**Gráfico 68. Subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana por entidad federativa**



Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto, 2021

## Desafección ciudadana

Derivado de la baja vinculación que tienen los mecanismos de participación ciudadana, surge un fenómeno social que determina esta apatía ciudadana para involucrarse en los asuntos públicos.

“La desafección representativa es el sentimiento de rechazo o distanciamiento que experimentan los ciudadanos ante las instituciones y los agentes de representación política”. (Monsiváis, 2017, p.1). En ese sentido, la desafección ciudadana se comprende como la apatía, desinterés y una conducta de distanciamiento afectivo y cognitivo de todo lo relacionado con asuntos públicos. Así como un escepticismo individual

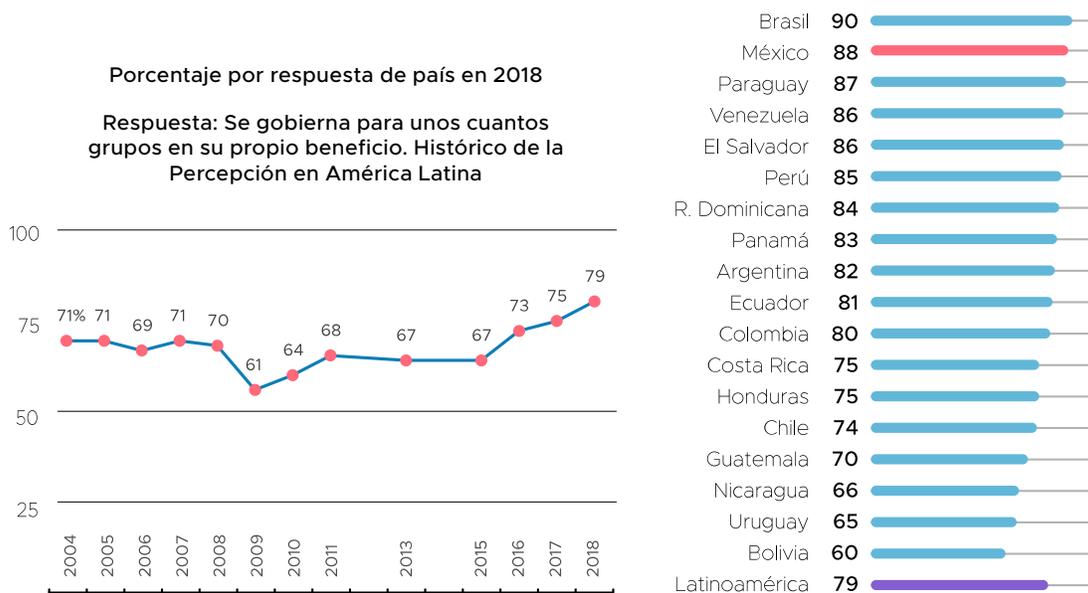
sobre la atención que tienen sus demandas, y la falta de confianza hacia los representantes e instituciones públicas. De acuerdo con datos del Latinobarómetro 2015, México es el tercer país con mayor desafección representativa.

Por su parte Torcal y Moreno (2006), consideran que la desafección representativa es una expresión de desafección política, es decir, el “sentimiento subjetivo de impotencia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas, aunque sin cuestionar el régimen político” p. 6). Muchas veces si se percibe que cierta política se construye a espaldas de los ciudadanos, ocasiona una pérdida de interés en los temas públicos.

Bajo esa premisa, se cuestionó “¿Qué tanto cree usted que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno?”, sólo el 28% cree que mucho, pero el 56% dijo que nada. De igual forma, al cuestionarle, si creían que en el futuro las personas tendrán más oportunidades de influir en las decisiones del gobierno, la opinión estuvo dividida, ya que el 43% mencionó que efectivamente sí habrá mayor oportunidad y el 40% señaló que tendrán incluso menos oportunidades. Estas estadísticas reflejan precisamente una apatía y desinterés para participar en los asuntos públicos.

Asimismo, hay una percepción de que la actividad gubernamental está controlada por las circunstancias y por grupos de poder, en un panorama en el que las personas representantes electas por la ciudadanía ejecutan las decisiones de otros, se genera desconfianza hacia las mismas instituciones. El informe Latinobarómetro 2018 se hizo la pregunta *¿para quién se gobierna?*, el 88% considera que “en México se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio”.

**Gráfico 69. ¿Se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio?**



Fuente: Elaboración propia con base en el Latinobarómetro 2018

Otro factor que incentiva la desafección o desinterés, es el individualismo de valores, aquel que piensa “mientras no me pase a mí no me preocupa”. Los resultados evidencian que el 72% de las personas cree que “la mayoría de la gente sólo se preocupa por sí misma”, aunado a la ausencia de liderazgo político, origina la falta de credibilidad por promesas incumplidas, el decrecimiento económico, incompetencia, baja formación de los políticos, falta de cercanía con el ciudadano pero sobre todo, los altos índices de impunidad, inseguridad y corrupción que se viven diariamente (ENCUP, 2012).

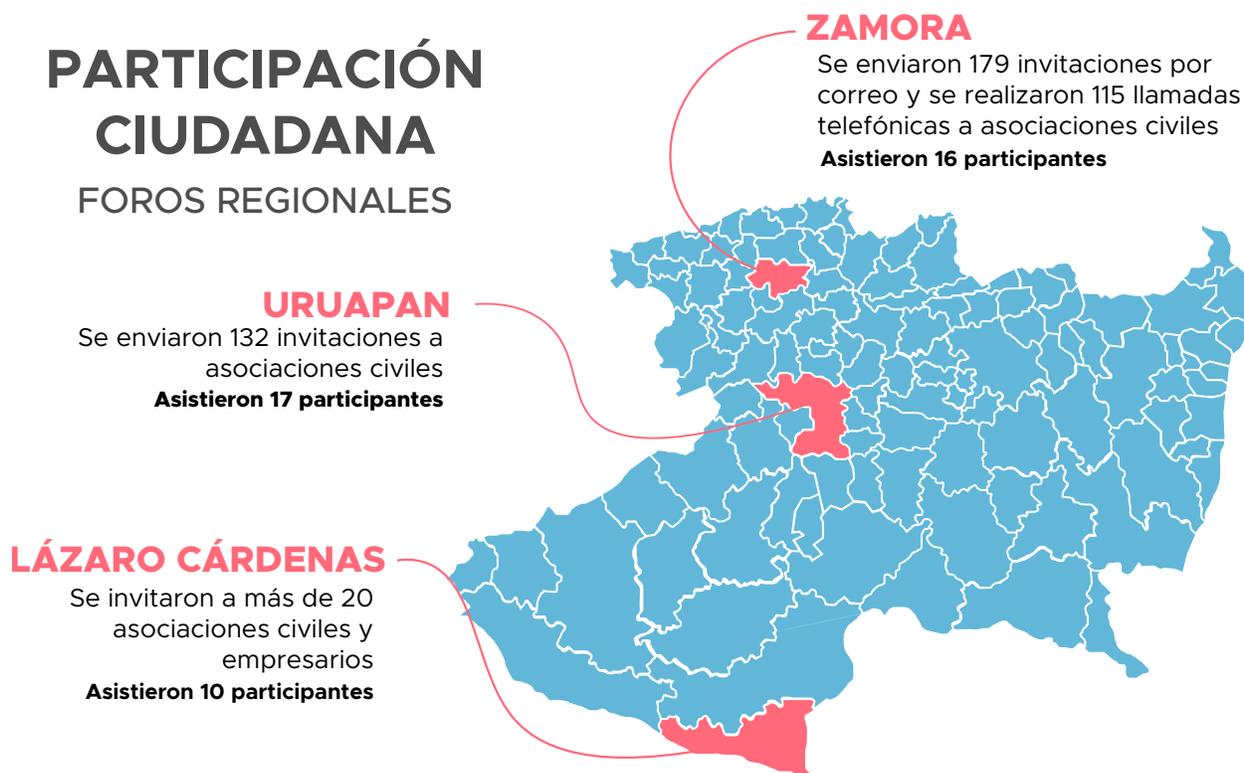
Toda desafección ciudadana tiene un trasfondo de análisis crítico, una alerta de que “las cosas no van por buen camino”.

Un ejemplo de ello se vivió en los Foros Regionales que se realizaron en tres municipios del Estado en el año 2019 por la Comisión Ejecutiva, los que tuvieron como objetivo escuchar las voces de distintos sectores de la población respecto al fenómeno de la corrupción, así como sus causas, consecuencias y posibles soluciones, en dichas actividades se realizó la invitación a diversas organizaciones de la sociedad civil, no obstante la asistencia fue baja.

**Gráfico 70. Participación ciudadana en foros regionales**

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA

## FOROS REGIONALES



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de los foros regionales

Asimismo, con base en hallazgos de estadística inferencial se concluye que, a mayor grado de estudios existe una mayor consciencia del impacto de la participación ciudadana en los resultados de la gestión pública y, con ello, de la calidad de vida de la sociedad Michoacana.

Lo anterior, demuestra que independientemente de las causas, resalta la baja participación ciudadana en los asuntos públicos. La propia ENCUP 2012 preguntó, “¿Qué tan interesado está usted en la política?”, y la respuesta es directa: 65 de 100 personas respondieron que poco, 19 dijeron estar nada interesados y sólo 16 personas respondieron que están muy interesadas. El resultado es desalentador, nos

enfrentamos a problemas estructurales que evidencian la falta de cultura cívica. *México es preso de su historia. ideas, sentimientos e intereses heredados le impiden moverse con rapidez al lugar que anhelan sus ciudadanos... (Es) un cóctel de otro tiempo, bien plantado en la conciencia pública, que se resiste a abandonar la escena, encarnado como está en hábitos públicos, intereses económicos y clientelas políticas... Lemas y credos elementales de aquella narrativa siguen siendo la región límbica de la cultura política del país, un repertorio instintivo de certezas, propuestas y nostalgias públicas... México necesita salir de su pasado* (Castañeda y Aguilar, 2009).

Por su parte, Escalante (2010) señala que:

Descubrimos que en el país no hay ciudadanos. Y en eso vienen a resumirse todos los males. (...) la idea que nos hacemos del ciudadano no remite a ninguna realidad concreta; es una elaboración imaginaria, con atributos quiméricos. El ciudadano es responsable, tolerante, honesto, veraz, atento al interés público, respetuoso con la autoridad, puede ser crítico si hace falta y abnegado también, obediente, individualista, liberal y solidario hasta el heroísmo, racional y razonable, es capaz de sacrificar su interés personal y no deja nunca de cumplir con la ley, por exigente e incómoda que sea. Es decir -seamos serios- que no habría que sorprenderse de que no haya ciudadanos. Ni en México ni en ninguna otra parte. Y, sin embargo, nos cuesta

mucho renunciar a esa fantasía o incluso verla como fantasía. Siguiendo en ese tenor, “es un indicio muy revelador de esta última fase depresiva la multiplicación del adjetivo ciudadano para significar bueno, confiable, virtuoso, imparcial. No es casualidad que nos hayamos puesto a imaginar consejeros ciudadanos, candidaturas ciudadanas, iniciativas ciudadanas, formas de participación ciudadana como remedio para todos los males.” Sin embargo, el peor enemigo del ciudadano es el propio ciudadano, la indiferencia y apatía son el camino fácil y cómodo. La sociedad pasiva, conformista e incrédula tiene su origen en la desilusión que la política le ha generado, pero se corre el peligro de que lleguen políticos que tampoco se preocupen por los ciudadanos, y sigamos en un círculo vicioso de abuso e indiferencia. (Nexos, 2010).

### Gráfico 71. Interés ciudadano en asuntos públicos

De 100 personas encuestadas  
**¿Qué tan interesado está usted en la política?**  
 respondieron:



Fuente: Elaboración propia con base la ENCUP 2012

# Discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos

La teoría clásica de la democracia liberal precisa que la rendición de cuentas debería surgir como un producto del funcionamiento de las elecciones democráticas, así como de los pesos y contrapesos establecidos entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Rendir cuentas por la responsabilidad adquirida y delegada mediante el voto o la designación, son sin duda, una de las premisas por las que se aboga en cualquier gobierno que se precie de ser democrático, y a su vez, es una búsqueda permanente por restringir la ambición del poder, así como evitar sus abusos (Locke, 2005).

La presente sección hace una revisión del concepto de rendición de cuentas y su aplicación en el marco de la fiscalización y la transparencia en México, con el objetivo de ofrecer un informe del estado que se guarda en esta materia en el seno de las administraciones públicas de la entidad, y con base en ello, brindar propuestas de mejora y transparencia en el ejercicio de recursos públicos, que reduzcan cualquier margen para la actuación discrecional y encamine las acciones de las autoridades al mayor beneficio social.

El término rendición de cuentas es relativamente nuevo en el andamiaje de la función y administración pública, pero no así su esencia, ya que, “la democracia es un régimen o sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes” (Cansino, 2013, p. 79-98). Por lo anterior, se deduce que el ejercicio del control y de la vigilancia es innato a la idea de democracia.

La rendición de cuentas es un mecanismo retrospectivo porque las acciones de los gobernantes son evaluadas *ex post* por los efectos que generan (Przeworski, 1999, p. 225). Es decir, en lo electoral (electoral *accountability*)

se basa eminentemente en la posibilidad de voto de castigo. Esta responsabilidad, por juzgar a la política bajo criterios políticos, económicos y morales recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos. No obstante, en una rendición de cuentas de gestión, siguiendo una distinción analítica, se concibe como un concepto “radial” que comparte elementos con el control interno, la responsabilidad, la fiscalización, la vigilancia y la transparencia (Collier y Mahon, 1993).

Bajo la misma lógica, Andreas Schedler (2007) sugiere que “debido posiblemente a su relativa novedad, la rendición de cuentas circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa” (p.10), además de que es una traducción limitada al término *accountability*. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas, bajo la lógica de que “A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones, a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta” (Schedler, 2007, p. 20).

La diversificación de las funciones estatales ha tendido a aumentar la especialización de las tareas institucionales. Algunas de las funciones que se incorporan en el siglo XXI en gobiernos de corte democrático, de forma sólida dentro de la función pública, son las de fiscalización y transparencia. Tareas especificadas en la Carta Magna y referida a la revisión de los recursos ejercidos por los distintos poderes y al derecho a saber de su actuar.

Esta evolución del andamiaje institucional mexicano para rendir cuentas, comienza desde la base constitucional y sus continuas modificaciones, respecto a la conformación de

instituciones de fiscalización y de transparencia en los ámbitos federal, locales y municipal desde la segunda década del siglo XXI; y de los cuales surgieron, el Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción.

Si bien, las instituciones de referencia en México, como la Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública o el organismo garante del derecho a la información (INAI, antes IFAI), se instituyeron durante los primeros años del milenio, se observó que estas instituciones actuaban desvinculadas unas de las otras, pese a tener objetivos compartidos, como es la materia de combate a la corrupción.

Tras las reformas de 2014, 2015 y 2016 y la instauración formal de los Sistemas Nacionales citados, se comprende que un sistema es un conjunto de instituciones, procesos, normas y valores que están vinculados entre sí, y que requieren de interacción para lograr un objetivo específico, ya sea para realizar una fiscalización efectiva de los recursos públicos, de garantizar el derecho a la información respecto al ejercicio gubernamental o constituir alianzas formales para el combate de hechos de corrupción. Además, tienen un carácter nacional, puesto que está diseñado para operar en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), e inclusive, en esferas no gubernamentales.

La rendición de cuentas abarca, de manera genérica, tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder:

1. “Obliga al poder a abrirse a la inspección pública; (transparencia y control)
2. Lo fuerza a explicar y justificar sus actos, (información pública y fiscalización)
3. Lo supedita a la aplicación de sanciones” (Responsabilidades). (Schedler, 2007, p. 13).

La primera referencia, se inclina a una apertura por parte de quienes ostentan poderes públicos, ya sea a través de brindar datos e información de forma expresa, o bien, en apego a elementos específicos que la norma determine. En este caso, son dos mecanismos que la legislación mexicana contempla, por un lado, en el derecho al acceso y, por otro, en la publicidad de obligaciones de transparencia.

La segunda, hace hincapié en la evaluación y valoración del quehacer del servicio público; y si fuese necesario, el cuestionamiento en relación con su actuación. Sus premisas están en la rendición de cuentas horizontal, enmarcada en las tareas de fiscalización, y en la vertical, en la atención a los requerimientos de información que realiza la ciudadanía.

La tercera forma, señala que se puede prevenir y combatir la corrupción, a través del establecimiento de reglas claras, en cuanto a las competencias de actuación de las y los servidores públicos; así como precisando las faltas en las que se incurre al hacer u omitir actividades en el ámbito de su responsabilidad y con una sanción correspondiente.

De esta manera, la información y la justificación constituyen la función informativa de la rendición de cuentas, cuyas reglas formales se basan en los datos, el control, la argumentación, vigilancia y el monitoreo. Mientras que la responsabilidad y la sanción conforman la dimensión punitiva de la rendición de cuentas, se enfoca en funciones de investigación, determinación de responsabilidades y aplicación de castigo. Si alguno de estos pilares no opera en términos efectivos, la rendición de cuentas quedaría en desbalance.

## Transparencia y Rendición de Cuentas

Transparencia es la noción asociada a un valor instrumental vinculado a lo público. Es decir la transparencia consiste en dejar ver lo que pasa dentro de la “caja negra” del sistema. Por ello su narrativa sitúa a la información pública en un plano de escrutinio y de vigilancia en la toma de decisiones, en contraparte al secreto u opacidad gubernamental (Lindstedt y Naurin, 2010; Carsona y Mota Prado, 2016).

Entre las tipologías de transparencia, se encuentran la de tipo pasiva o reactiva, cuya dinámica de solicitar y brindar información en virtud de una petición y de la legislación en particular; asimismo, están los modelos de transparencia activa, focalizada, y particularmente, proactiva (Hofmann, 2012), que han abierto el espectro y especificidades a disgregar en cuanto se refiere a la información pública. Ya que el primer tipo de transparencia resulta insuficiente para lograr los objetivos de control de la corrupción y la creación de confianza, (Lindstedt y Naurin, 2010).

Fortalecer la transparencia se ha convertido en una de las herramientas más recurrentes para el combate a la corrupción, sin embargo, por sí solo este mecanismo no puede disminuir los niveles de corrupción que existen en la sociedad, se requieren de otros elementos para que la transparencia tenga un efecto positivo en la reducción de la corrupción.

Al respecto, Lindstedt y Naurin (2010) destacan dos aspectos en los que la transparencia coadyuva a disminuir los niveles de corrupción y señalan que “la información que se ponga a disposición a través de las reformas de transparencia debe tener una oportunidad razonable de llevar y ser recibida por el público, esto es lo que llamamos la condición de publicidad... Además, si la publicación de la información prevé afectar el comportamiento de funcionarios potencialmente corruptos,

el público debe poseer algún mecanismo de sanción, esta es la condición de rendición de cuentas“(Lindstedt y Naurin, 2010, p. 32).

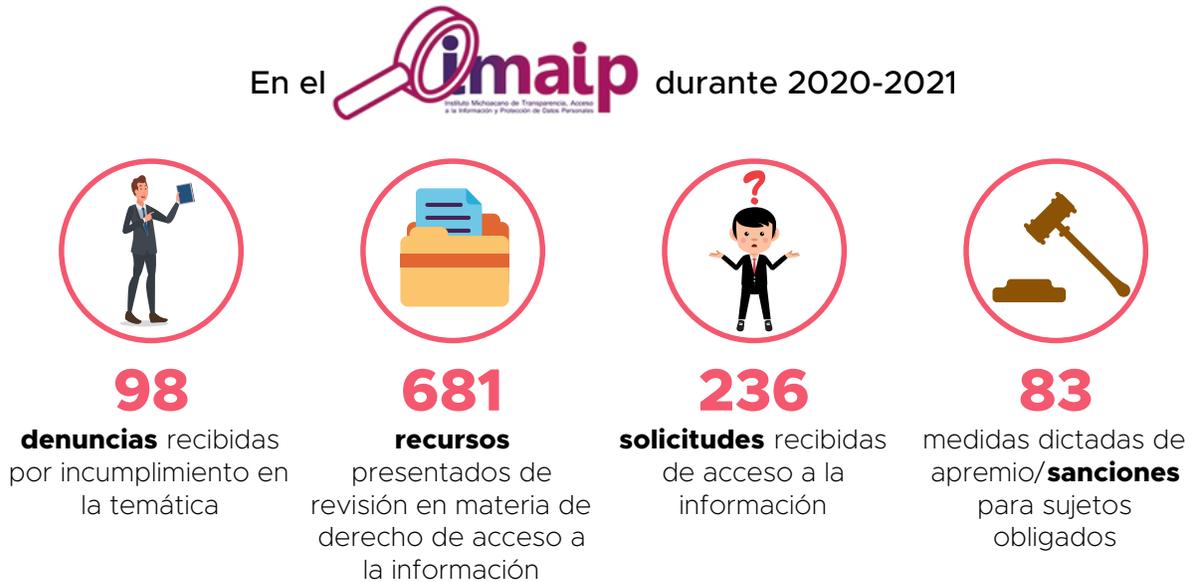
Desde esta perspectiva, la transparencia por sí sola no disminuye los índices de corrupción, se requiere de la publicidad de las acciones y de una correcta rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, lo que significa que más allá de poner a disposición del público la información se requiere atender distintas dimensiones, en la que refieren a variables como el nivel educativo del electorado o la capacidad de los distintos actores públicos para hacer rendir cuentas al gobierno (Kolstad y Wiig, 2009).

Como lo señala Kaufmann, el fortalecimiento institucional que se requiere para disminuir los niveles de corrupción deben contener: “transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos; plena cobertura presupuestaria; un sistema de hacienda fuerte e integral; un sistema de adquisiciones públicas transparente y competitivo, y auditorías externas e independientes” (2000, p. 378).

La transparencia, como fundamento de un actuar honesto y como valor intrínseco de un Estado democrático, goza de una larga data en términos de legislación y aparentemente de apropiación, de acuerdo con el incremento constante de solicitudes de información. Por lo cual, la evolución se ha manifestado en aras de la proactividad y, en últimas épocas, de su vinculación con el modelo de Gobierno Abierto, con miras a disminuir los hechos de corrupción.

En el caso de Michoacán, la entidad incorporó en su agenda precisamente este tema hace algunos años a través de diversos mecanismos, creando su propia ley y el Organismo Garante (IMAIP), y destaca la siguiente información fue proporcionada por el organismo garante para la integración del Informe Anual de Actividades del Comité Coordinador 2020-2021.

### Gráfico 72. Datos estadísticos del IMAIP



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Anual del CC 2020-2021

Por su parte, el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (CNTAIPDP, 2021) que genera INEGI, reporta que en el 2020 a nivel nacional, el INAI y los OG recibieron 31, 354 solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales. De esas solicitudes se respondieron 32, 519 y con relación a la respuesta la mayoría de las solicitudes se otorgó la información completa (73.3%).

La transparencia entendida sólo como obligación tiende a la burocratización y a la simulación del producto informativo, generando con ello un fenómeno que se denomina *Transparencia Opaca* (Fox, 2007; Villoria, 2014, p. 88; Meijer, 2009; Campos y Corojan, 2012) que tergiversa la esencia de la idea primigenia que persigue la transparencia. El cambio debe ser organizacional y de valores de las personas que atienden la función pública, comprendiendo que la información es pública y el deber de hacerla útil para la sociedad de la que emana.

Una de las mediciones más relevantes en este tema es la Métrica de Gobierno Abierto 2019, la cual aporta elementos de análisis en materia de apertura, con base en los ejes de transparencia y participación ciudadana, analiza el acceso a la información que tienen las y los ciudadanos para conocer las acciones de gobierno y a su vez en qué medida es posible incidir en su gestión.

El subíndice de transparencia desde la perspectiva gubernamental de la Métrica de Gobierno Abierto 2021, evalúa el grado en el que el sujeto obligado proporciona a la ciudadanía información de la que dispone, y parte de la medición ponderada de tres componentes:

1. Acceso a la información, desde la perspectiva del gobierno se analiza el cumplimiento del plazo legal, la existencia de una respuesta y la frecuencia del uso de prórroga.
2. Transparencia activa: se revisa la

publicación de información de las obligaciones comunes de transparencia en el SIPOT.

3. Datos abiertos: se revisa la existencia y calidad de los datos publicados por el sujeto obligado.

El subíndice de transparencia, desde una perspectiva ciudadana mide la facilidad con la que la ciudadanía puede conocer información relevante para su vida cotidiana. Se conforma de dos componentes:

1. Acceso a la información, se hace una revisión de respuestas del sujeto obligado, pero enfocándose en aspectos como claridad, completitud y la celeridad de la respuesta.
2. Transparencia proactiva, se revisa de la publicación útil para la ciudadanía más

allá de la información obligatoria.

El gráfico que muestra los subíndices de transparencia, se puede observar que, el subíndice desde la perspectiva gubernamental es superior al valor del subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana, lo que significa que, aunque los sujetos obligados “cumplen” en gran medida con sus obligaciones legales de transparencia al reportar la información en la plataforma correspondiente, no obstante, al responder las solicitudes de información en los plazos establecidos no lo hacen de forma completa y clara, es decir con un lenguaje de fácil comprensión, lo cual no garantiza el derecho a la información de los ciudadanos de forma completa y se limitan a transparentar sólo la información que la Ley en la materia señala.

### Gráfico 73. Subíndice de transparencia por perspectivas



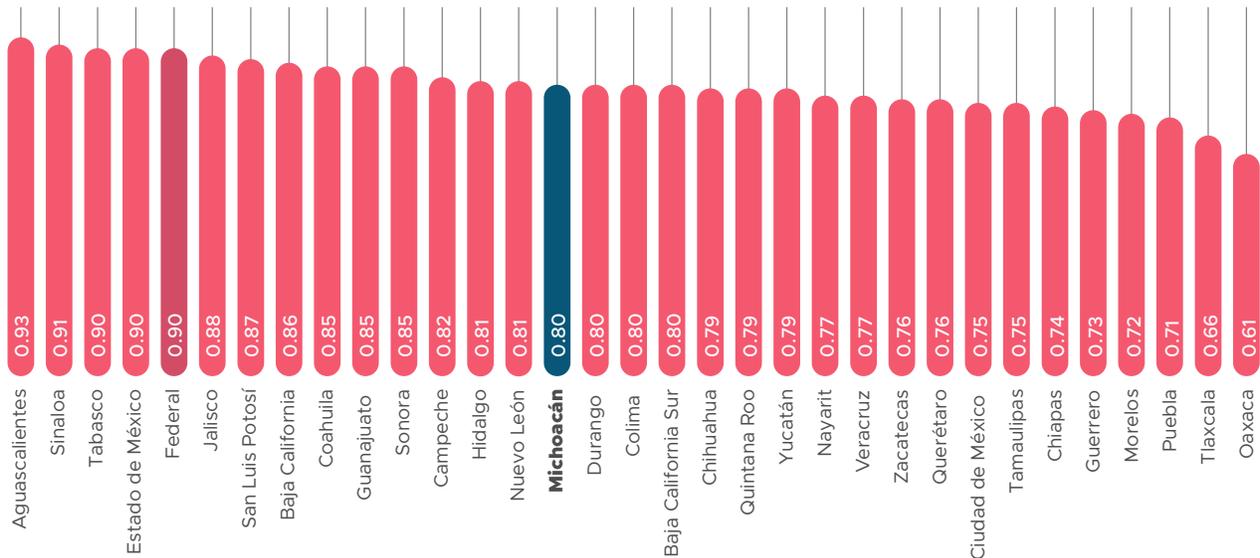
Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto, 2021

El subíndice de transparencia desde la perspectiva gubernamental evalúa el grado en que el sujeto obligado pone a disponibilidad de la ciudadanía la información requerida por la ley o por el ciudadano, y se conforma por tres componentes:

**TG= acceso a la información + transparencia activa + datos abiertos**

Sobre el componente de **acceso a la información** valora si los sujetos obligados responden a las solicitudes de información que reciben conforme a los requisitos de la ley, de acuerdo con los valores obtenidos, este componente obtiene las mejores calificaciones, Michoacán obtiene una calificación de **0.80 puntos** (calificación de 0 a 1).

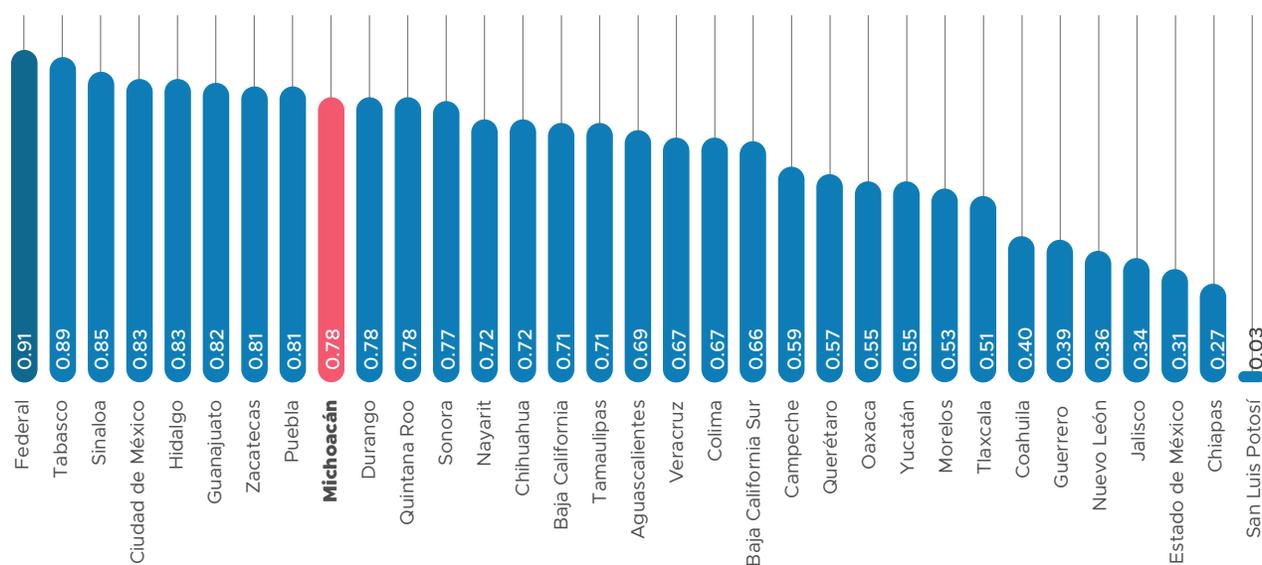
**Gráfico 74. Componente de acceso a la información desde la perspectiva gubernamental, por entidad federativa**



Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto, 2021

El componente de **transparencia activa** evalúa la medida en que los sujetos obligados cumplen con la obligación de transparentar cierta información relativa a las fracciones previstas en la Ley, para lo cual se revisa el SIPOT. No obstante, esta evaluación no revisa la calidad de la información.

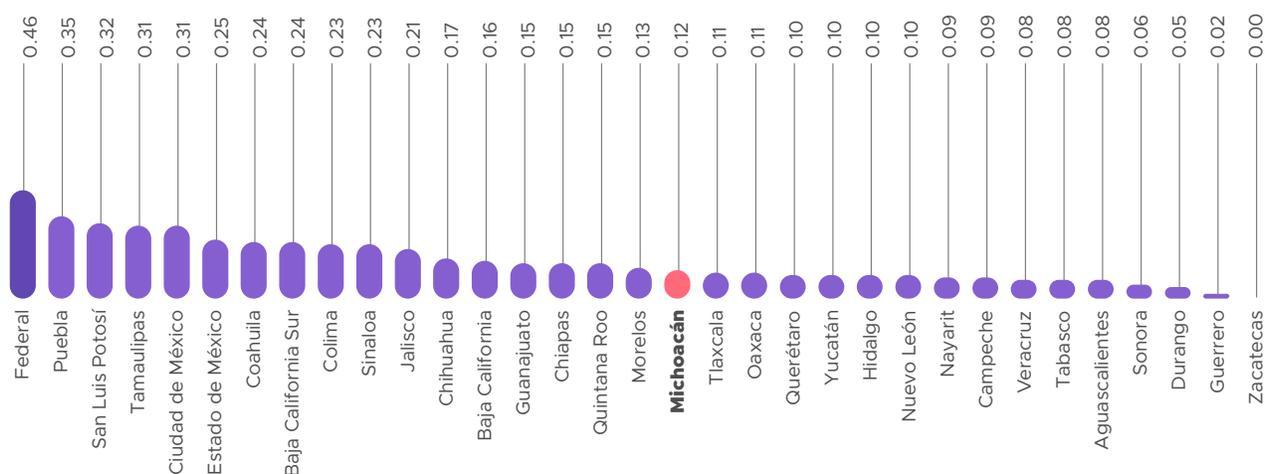
**Gráfico 75. Componente de transparencia activa, por entidad federativa**



Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto, 2021

Finalmente, el componente de **datos abiertos**, evalúa si la información que el sujeto obligado hace disponible en el sitio web [www.datos.gob.mx](http://www.datos.gob.mx), aunque esta obligación es reciente, algunas entidades federativas han realizado esfuerzos por desarrollar sus propios sitios web para presentar la información solicitada.

**Gráfico 76. Componente de datos abiertos, por entidad federativa**



Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto, 2021

La finalidad de la transparencia gubernamental va más allá de cumplir con los requisitos que la propia ley señala, no sólo es publicar en las páginas oficiales la información que se solicita, sino que esta información sea comprensible y accesible para cualquier persona, logrando que la ciudadanía participe en los asuntos públicos y ejerzan de forma plena su derecho de acceso a la información.

En lo que se refiere al subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana, el cual mide la facilidad con la que la ciudadanía recibe

información en posesión del sujeto obligado, está conformado por dos componentes:

**TC= acceso a la información + transparencia proactiva**

El componente de acceso a la información está compuesto por tres variables: *completitud, claridad y celeridad*. Se valora la calidad de las respuestas, la facilidad del lenguaje y la rapidez con la que se recibe. El siguiente gráfico muestra que, para el caso de Michoacán obtuvo una calificación de **0.64 puntos**.

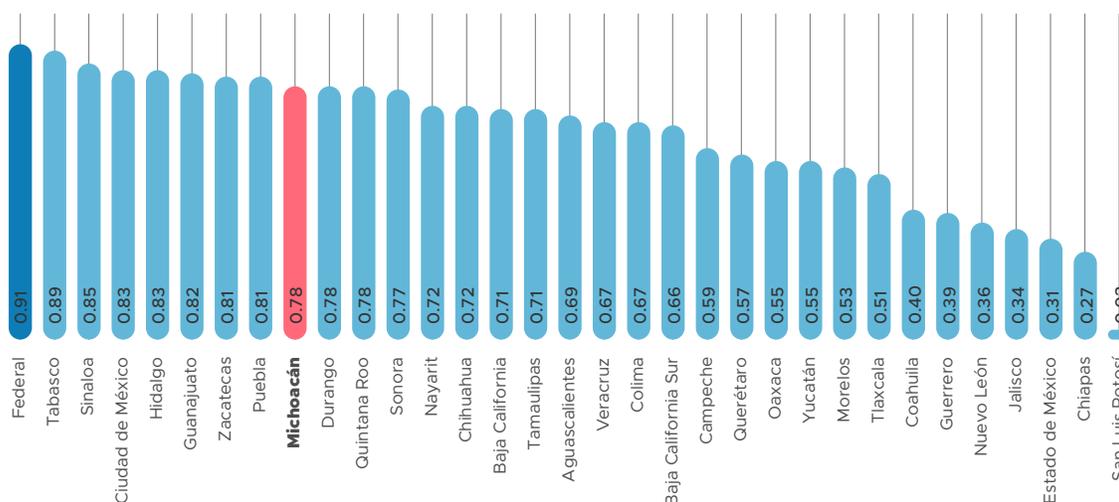
**Gráfico 77. Componente de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana, por entidad federativa**



Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto, 2021.

La **transparencia proactiva** como otro de los componentes, evalúa la facilidad con la que las personas pueden encontrar la información relevante para su vida cotidiana mediante métodos comunes de búsqueda, tanto de las páginas web de cada sujeto obligado como del buscador de Google. Para el caso de Michoacán obtiene una calificación de 0.23, lo cual genera un descenso con respecto a la Métrica de 2019.

**Gráfico 78. Componente de transparencia proactiva, por entidad federativa**



Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto, 2021.

Ciertamente, el impacto de una ley y la labor de una organización no pueden ser circunscritas a un número de visitas a un portal web, de solicitudes realizadas o recursos resueltos; ya que como se ha señalado, un porcentaje mayoritario de la población desconoce el fin y forma del ejercicio de su derecho de acceso a la información. Precepto que representa además el acceso a otros derechos, tales como el de petición, de libertad de expresión o a un buen gobierno. De igual modo, se insta por la observancia del tráfico de acceso, en el número de solicitudes de información y no en el contenido de la información, que debiera ser la esencia del cumplimiento de la norma.

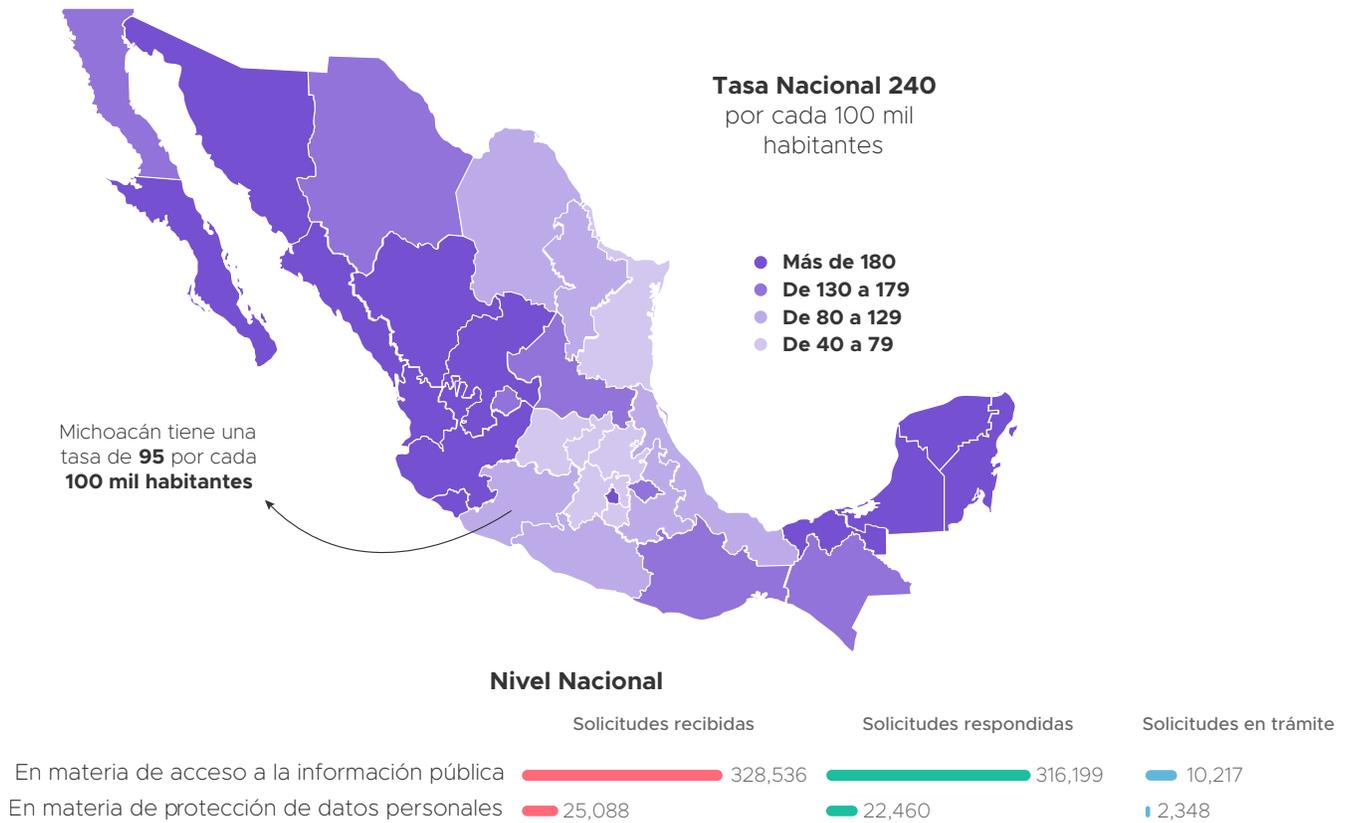
Las revisiones de obligaciones de transparencia, entonces no pueden quedar en un plano elemental, sino que se vislumbra como necesario ampliar el alcance hacia la mejora en la toma de decisiones, a la utilidad de la información que se publica y al uso que se da a ésta como contrapeso de poder. No sólo se pretende un impacto positivo en correspondencia con

indicadores nacionales de confianza en el gobierno o del índice de control de la corrupción sino en la calidad de vida de las personas que requieren de un bien, servicio o dato público.

Respecto al tema de sujetos obligados, de solicitudes de acceso a la información y de protección de datos personales recibidas, se registraron 249,929 en el ámbito federal y 665,274 en el ámbito estatal y municipal; de estas solicitudes recibidas el 93.3% corresponden a solicitudes en materia de acceso a la información pública y 6.7% en materia de protección de datos personales (CNTAIPDPE 2021).

En cuanto a las solicitudes respondidas, el INAI reportó 233,319 en el ámbito federal y 451,732 en el ámbito estatal y municipal; respecto del plazo el 85.8% se llevó a cabo dentro del plazo, de las cuales 95.4% fue con información total y 4.6% con información parcial (CNTAIPDPE 2021).

**Gráfico 79. Solicitudes de información por APE**



Fuente: Elaboración propia con base en CNTAIPDPE 2021)

Dentro de las reflexiones que generan las cifras disponibles, se destaca la tendencia de un mayor número de solicitudes de información, lo cual podría interpretarse como un buen indicio tanto de la ciudadanía como del servicio público. No obstante, la lógica de proactividad debiera generar a mediano plazo, un plano de estabilidad o bien, de descenso en este apartado; porque la finalidad última es que la información y dudas surgidas, estuvieran a disposición y fueran resueltas sin que mediara una solicitud expresa para ello.

Es decir, una institución no es más transparente por el número de solicitudes de información que responde, sino aquella que pone a disposición del ciudadano toda la información que genera, para dejar fuera las dudas o la falta de conocimiento de su quehacer gubernamental. Por lo tanto, las organizaciones públicas y los sujetos obligados debieran ser tan claros en la información que publican, que la ciudadanía accediera a ella de

forma fácil, rápida y asequible. La Política Estatal Anticorrupción, en materia de transparencia proactiva mira de manera transversal hacia ese objetivo a través del principio de gobierno abierto.

Aunado a lo anterior, la evolución del objeto de transparencia pública tiene importantes efectos en la gestión documental. Los documentos, la información y los datos son la materia prima de las administraciones públicas, por lo cual el acceso a la información y los mecanismos de rendición de cuentas, son una exigencia común para los gobiernos actuales. No obstante, “para que una sociedad esté bien informada es imprescindible una clara y oportuna rendición de cuentas, la cual requiere el apoyo y homologación de las prácticas archivísticas, así como la implementación de un sistema general que las posibilite”. (Anteproyecto de la Ley General de Archivos, 2015, p.3).

De este modo, la gestión documental se inscribe como una piedra angular que hace posible la transparencia y la eficacia administrativa. No se limita a controlar la circulación, la clasificación y la conservación de documentos y expedientes, se trata de un recurso esencial para garantizar el derecho a saber, a examinar y acceder a las memorias de gestión y colectiva.

En ese sentido, la incorporación de las obligaciones de transparencia dentro del ciclo de vida documental, garantiza que la ciudadanía pueda acceder a la información pública, permitiendo la trazabilidad de los documentos hasta la fuente de origen (Cerrillo y Casadesús, 2018), y con ello analizar el actuar de los gobiernos y exigir que se haga conforme al beneficio de la colectividad. Los archivos institucionales son la base para garantizar la transparencia de las acciones de gobierno y como recursos de investigación, elementos de prueba para identificar, documentar, perseguir y castigar faltas administrativas y/o hechos de corrupción de personas servidoras públicas.

Derivado de la reforma al artículo 6 constitucional, la Ley General de Archivos expedida en 2018 es un instrumento clave para contribuir a la lucha contra la corrupción al establecer una organización archivística homologada en los órdenes federal, estatal y municipal que brinde certeza a las prácticas de gestión documental, electrónica y física. No obstante, para Michoacán homologar la Ley en la materia sigue siendo un asunto pendiente por cumplir.

Adicionalmente, el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) en los asuntos del Estado da paso a la era de los gobiernos electrónicos que son una forma de desarrollo institucional y organizativo relacionada con la búsqueda de un ejercicio eficaz del poder al vincular mejor a las administraciones públicas con la ciudadanía para asegurar formas de colaboración, participación y corresponsabilidad (León y Ramírez, 2004, p. 19).

En conclusión, con los datos expuestos pone en evidencia que el tema de la gestión de la información pública aún no es un valor que las instituciones y servidores públicos se vuelcan a cumplir; que las propias labores de transparencia no representan una prioridad presupuestal y política; que los niveles de heterogeneidad, en la comprensión y adopción de políticas públicas de transparencia y de actividades de apertura,

siguen caminando en distintas velocidades cuando se circunscribe a las administraciones públicas municipales y estatales.

Guillermo Cejudo señala que “las agencias de rendición de cuentas son vampiros en reversa. Viven y sobreviven únicamente mientras se mantienen bajo el sol quemante de la esfera pública y se desmoronan o mueren en cuanto se refugian en los sótanos de la política subterránea” (cita en Schedlder, 2007, p. 29). Esta “fotografía actual” en materia de Transparencia en Michoacán, contiene una serie de datos de relevancia que invitan a la reflexión en términos de la efectividad, resultados y limitaciones que enfrenta el asunto público en cuestión.

## Fiscalización y Control de los Recursos Públicos

El uso del concepto de fiscalización, ligado a procesos de auditoría y rendición de cuentas, en nuestro país es reciente, aunque no significa que en esencia no haya estado presente en la administración pública desde sus inicios. La evolución del control dentro de la administración pública mexicana ha tenido un histórico énfasis en la lógica administrativa jerarquizada y en el principio de división de poderes (López Presa, 2000, p.15). Tales como la emisión calendarizada de informes de labores, tareas de supervisión, o el ordenamiento de auditorías e investigaciones por parte de contralorías o fiscalías.

El control de recursos públicos, como función administrativa, resulta inherente a la existencia de un proceso administrativo y del ciclo presupuestal. Sus fases comprenden desde la planeación, programación, presupuestación, aplicación o ejecución, hasta la evaluación; y es en la última fase donde se coincide con los principios de fiscalización y auditoría.

La fiscalización del ejercicio de los recursos públicos es una de las tareas prioritarias de los tres niveles de gobierno. Se han diseñado instrumentos que permitan a las instituciones cumplir con la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que se encuentran en un constante proceso de mejora continua de sus procesos administrativos que les permita lograr eficiencia, eficacia en las actividades que realizan.

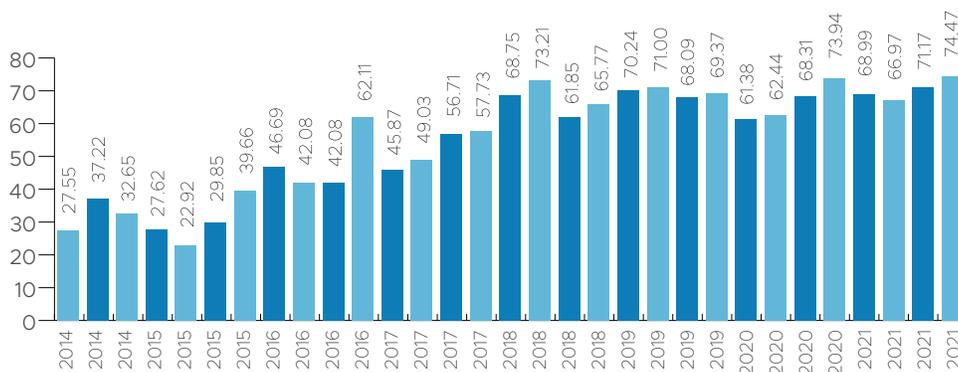
En ese sentido lo que se refiere a la transparencia presupuestal, es decir, conocer cuánto, cómo y en qué se va a gastar el dinero público particularmente en tratándose de recursos federales, de acuerdo con el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las entidades federativas deben enviar al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos y el sistema de información establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), informes consolidados sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos. La SHCP, debe incluir los reportes señalados por entidad federativa en los informes trimestrales.

La utilidad de esta información es que se cuente con la calidad suficiente y que esta pueda ser usada

para mejorar las asignaciones presupuestarias y lograr un mayor impacto en las condiciones de vida de la población. En ese sentido, el Índice de Calidad de la Información reportada sobre los Recursos Federales Transferidos (ICI), con el cual se busca identificar si los informes presentados por los gobiernos locales cuentan con las características necesarias para valorar el desempeño del gasto federalizado. El siguiente gráfico presenta los resultados más recientes del ICI que corresponde al cuarto trimestre de 2021, tomando en consideración que la calificación más cercana a 100 es igual a mayor calidad en la información reportada.

Michoacán cuenta con un **ICI global de 74.47** en el que se incluyen la gestión de proyectos, la consistencia de recursos transferidos y otros indicadores.

**Gráfico 80. Datos del Índice de Calidad de la Información**



Fuente: Elaboración propia con base en el ICI 2021

Por su parte, el Barómetro de Información Presupuestal (BIPE) elaborado por el IMCO, evalúa la calidad de la información presupuestal de las entidades federativas, y tiene como propósito eliminar las condiciones de opacidad en el manejo de los recursos públicos y fomentar las buenas prácticas presupuestales.

También el BIPE evalúa la calidad de la información presupuestal de las 32 entidades federativas a partir de 116 criterios agrupados en 10 secciones que incluyen aspectos como:

1. El acceso público a las leyes de ingresos y presupuestos de egresos.
2. La disponibilidad de datos abiertos y estructura de las leyes de ingresos.
3. El uso de clasificaciones emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).
4. El desglose de recursos destinados a las dependencias y oficinas de gobierno.
5. Información sobre recursos que las entidades federativas transfieren a los municipios/delegaciones.
6. El desglose de recursos destinados al pago de plazas y sueldos de funcionarios públicos.
7. La información sobre las condiciones de contratación de la deuda pública.
8. Los recursos transferidos de la federación a las entidades federativas.

9. El presupuesto destinado a fideicomisos, subsidios y programas de las entidades federativas.
10. El tipo de reglas utilizadas por los gobiernos para realizar ajustes y reasignaciones del dinero público. (IIPE, 2018).

45.7, por lo que se muestra un avance en este rubro.

Por otra parte, a través de los presupuestos de egresos los ciudadanos pueden conocer las prioridades de gasto de los gobiernos, por lo que son el primer eslabón para alinear los intereses de la población con los que las autoridades. Saber cuánto, cómo y en qué se va a gastar el dinero público es fundamental para crearle confianza a la ciudadanía.

Conforme al BIPE 2021, Michoacán tiene **una calificación de 73.3** (en escala de 0 a 100). Esta calificación aumentó a diferencia de 2019 en la que la entidad presentaba una calificación de

**Gráfico 81. Datos para Michoacán del BIPE 2021**



Fuente: Elaboración propia con base en el BIPE 2021

Asimismo, a partir de los resultados de la evaluación que realiza IMCO, propone que se deben institucionalizar las mejores prácticas de contabilidad gubernamental y transparencia presupuestal para la elaboración y aprobación de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos.

Es importante contar con unidades de evaluación que vinculen de manera obligatoria los resultados de su desempeño y la asignación de recursos en el siguiente ejercicio fiscal y acortar la brecha entre el presupuesto aprobado y ejercido.

En ese sentido, la función fiscalizadora en México corresponde a los principios de la rendición de cuentas horizontal, con la presencia de los Órganos Internos de Control, comúnmente

conocidos como Contralorías, y a la rendición de cuentas que debe existir entre poderes, con la figura de Auditoría Superior. La cual responde a una atribución del Congreso respecto a la vigilancia del ejercicio de la Cuenta Pública, año tras año, en función de su potestad de aprobar el presupuesto. Aunque el objetivo de fiscalizar es compartido, las auditorías se clasifican en: internas y externas, en función de qué poder y entidad las realiza.

De acuerdo con Juan Ramón Santillana González, auditoría significa:

Verificar que la información financiera, administrativa y operacional que genera una entidad es confiable, veraz y oportuna. Es revisar que los hechos, fenómenos

y operaciones se den en la forma en que fueron planeados; que las políticas y lineamientos establecidos se hayan observado y respetado; que se cumple con las obligaciones fiscales, jurídicas y reglamentarias en general. Del mismo modo, significa evaluar la forma en que se administra y opera con el fin de aprovechar los recursos al máximo (Santillana, 2004, p.28).

Auditar es, por tanto, la revisión sistemática encaminada al examen de hechos y circunstancias que se dan en el contexto de

la administración pública, con el objetivo de que tales circunstancias coadyuven de manera eficiente al cumplimiento de los objetivos del Estado. Del mismo modo, se busca evidencia de un ejercicio responsable y legal de los recursos públicos, ya que también tienen una vertiente correctiva, en función de que la revisión puede determinar hallazgos de presuntas faltas, administrativas y/o penales, de una omisión, o de un uso incorrecto o dudoso de los recursos públicos. El uso correcto de los recursos y su valoración en relación con el funcionamiento del poder público es el objetivo de este apartado.

**Gráfico 82. Etapas del ciclo presupuestario**



Fuente: Elaboración propia con base en información de IMCO

## Riesgos de corrupción identificados del Informe del Resultado de la Fiscalización a las Cuentas Públicas de Michoacán (2019-2020).

La Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo (ASM), le confiere la facultad y competencia a la Auditoría Superior de Michoacán de revisar, fiscalizar y evaluar la gestión de los poderes del Estado, de los ayuntamientos, concejos municipales, comunidades o consejos indígenas y ciudadanos, y de todas las demás Entidades públicas estatales y municipales que manejen fondos públicos y de aquellos organismos que por disposición de ley se consideren autónomos, así como cualquier Entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica bajo la que se manejen recursos públicos.

La ASM presenta anualmente un Informe General Ejecutivo en el que integra el resultado de la Fiscalización Superior sobre el contenido de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal y de las Haciendas Municipales de cada ejercicio fiscal. Que es el instrumento con información imparcial del desempeño del gobierno, de los ayuntamientos y de los entes fiscalizados, el cumplimiento de metas de los programas, la evaluación de las políticas públicas, así como de la observancia del marco jurídico que permita hacer una evaluación objetiva de la administración gubernamental.

financiera de los recursos públicos que se presentan, son derivados de técnicas y procedimientos de auditoría que involucran el análisis, la evaluación, la revisión, la confirmación, la observación y la verificación de evidencias operativas físicas y documentales, dentro de un marco técnico, normativo y metodológico que permite tener mayor certeza respecto de las muestras, alcances y tipos de auditorías que se determinaron para este efecto.

Los resultados de la fiscalización a la información

En los últimos años, se ha ampliado el número de entidades revisadas y los totales de auditorías practicadas por parte de la ASM, tal como se muestra a continuación:

**Gráfico 83. Auditorías realizadas por la ASM**



Además, con estos Informes, se conoce el estado que guardan los entes auditados en materia de control interno, por lo cual se ubican zonas y temas de riesgos que deben prevenirse mediante la implementación de acciones de prevención y sanciones efectivas.

recursos, valores, espacios y fines comunes, es decir podría derivar en una conducta de corrupción pública. Por ejemplo, en el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) que van desde su diseño hasta su implementación, toda vez que la programación y presupuestación de los recursos no se orienta a las acciones de gobierno encaminado a los resultados que se pretende obtener, incrementando la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos, reduciendo el gasto administrativo y de operación gubernamental, promoviendo las condiciones para el desarrollo económico y social, sobre todo, generando acciones que beneficien a la población en general. Al no contar con estas características presupuestarias el gasto público se vuelve deficiente, en consecuencia, una mala rendición de cuentas.

Por otro lado, existen deficiencias en la implementación de un Presupuesto Basado en Resultados, lo que no permite identificar con claridad los indicadores y en qué medida estos coadyuvaron al desarrollo de los programas. Cuando los objetivos no son claros y definidos no permiten medir la eficiencia y eficacia, lo que constituye un riesgo para atender los problemas a que dieron origen a los programas.

En este sentido, se emitió en marzo de 2019 la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo para generar que estas instituciones sean partícipes

Como resultado de los Informes de las más recientes Cuentas Públicas 2019 y 2020, ha sido recurrente la presencia de algunos riesgos detectados; no es omiso recordar que un riesgo es un peligro potencial y cuando se trata del ámbito público, el daño se refleja en viciar los

de los Sistemas Nacional de Fiscalización y el Estatal Anticorrupción. Con ello se reconoce las facultades de prevención, investigación, substanciación, resolución y sanción de los Órganos Internos de Control presentes en todas las administraciones públicas de Michoacán, así como de la autoridad de la Auditoría Superior de Michoacán para ejercer una vigilancia puntual de los recursos públicos; pero sobre todo, para la generación de vínculos y sinergias que abonen a la coordinación de tareas tan complementarias como lo son la investigación y la determinación de una sanción.

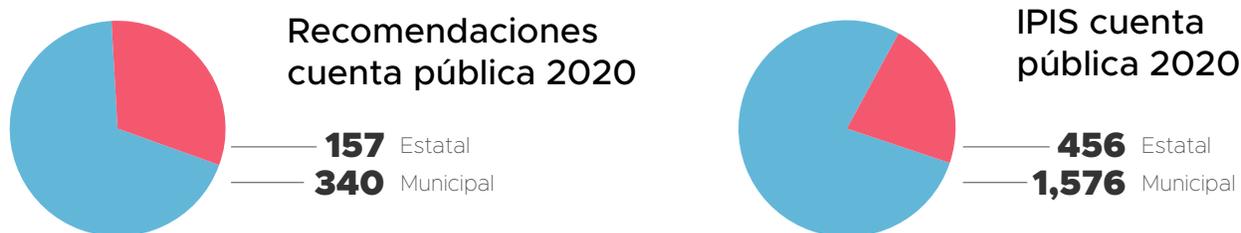
En ese contexto, la fiscalización y la rendición de cuentas se configuran como instrumentos que consolidan el sistema de pesos y contrapesos, que permiten el control del poder público y equilibran a todos los órganos de gobierno. Se debe estar siempre atentos a lo que advertía Montesquieu: *Todo hombre que tiene poder se inclina a abusar del mismo; él va hasta que*

*encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder hace falta que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder.*

Con lo anterior, el primer paso de prevención de la corrupción es el control en el ejercicio de los recursos públicos. Para ello las normas fiscales, contables y hacendarias, con relación a la ejecución del gasto, determinan las pautas con las cuales se conducirán los procedimientos presupuestales. En un segundo momento, corresponde a las funciones de fiscalización dirigir valoraciones en relación con el actuar de la autoridad y, si fuera el caso, en tercer lugar, determinar por medio de las autoridades substanciadoras y resolutoras, (Órganos Internos de Control y Tribunal de Justicia Administrativa) responsabilidades y sanciones.

La ASM determinó de la fiscalización a la Cuenta Pública 2020 los siguientes resultados:

**Gráfico 84. Resultados de la Cuenta Pública 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de Cuenta Pública, ASM.

Así, se detectaron hallazgos importantes en áreas clave, tales como omisión de consolidación de estados financieros, pago de contribuciones extemporáneas, recursos ejercidos sin documentación correspondiente, procesos de presupuestación, programación y ejecución del gasto. En lo que refiere al ejercicio del gasto, existen también grandes áreas de oportunidad por parte de las dependencias y entidades de control, aplicación y reporte de los ingresos propios, en adjudicaciones directas, en los informes contables y financieros, así como archivos de contrataciones; cuestiones que en general no permiten valorar si los principios

de eficacia, eficiencia, legalidad e impacto estuvieron ejecutados en todos los procesos de la función pública.

Las Entidades de la administración pública estatal y municipal deben implantar mecanismos de control que coadyuven al cumplimiento de metas y objetivos, además de prevenir riesgos que puedan afectar el logro de éstos, fortalecer el cumplimiento de leyes y disposiciones normativas, así como generar una adecuada rendición de cuentas y transparentar el ejercicio de la función pública.



# **LOS MUNICIPIOS, ESENCIALES EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**



De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en términos de lo dispuesto en el artículo 115, el municipio es la base de la división territorial de cada entidad, así como de su organización política y administrativa. Cada municipio cuenta con un Ayuntamiento el cual es un órgano autónomo electo popularmente de manera directa, responsable de gobernar y administrar como autoridad superior.

Además, los municipios tienen a su cargo la prestación de servicios públicos para satisfacer las necesidades de la población; eso los convierte en una pieza fundamental para la satisfacción de necesidades y del desarrollo económico del Estado, visto de este modo, el municipio está investido de personalidad jurídica y patrimonio propio para todos los efectos legales que deriven de su organización y funciones.

Actualmente, México cuenta con 2,458 municipios que incluyen las 16 alcaldías de la Ciudad de México. Lo cual representa un enorme reto en términos de heterogeneidad municipal en el diseño y aplicación de políticas públicas (Jiménez, 2019). En el gran diseño de los sistemas anticorrupción, en donde se requiere de la coordinación de instituciones consolidadas, los municipios juegan un papel fundamental en esta lucha por ser el nivel más cercano a las personas. Es necesario estar atento a las necesidades institucionales y tomar en cuenta las particularidades y diversidad de los municipios para que estos sean una ventana de oportunidad y no una amenaza en el cumplimiento de objetivos.

Para llevar a cabo sus responsabilidades, el municipio debe contar con servidores públicos profesionalizados para ejercer de manera correcta los recursos públicos y la realización de sus funciones de manera eficiente; además de criterios de rendimiento bien sustentados, eliminar fallas institucionales y administrativas como la opacidad, la corrupción, el conflicto de intereses y los servicios inestables (Maríñez, 2019).

No obstante, en razón de las responsabilidades que adquieren los municipios en materia de transparencia y rendición de cuentas, son obligaciones que no siempre se está en condiciones de cumplir por falta de capacidades institucionales y de recursos presupuestales.

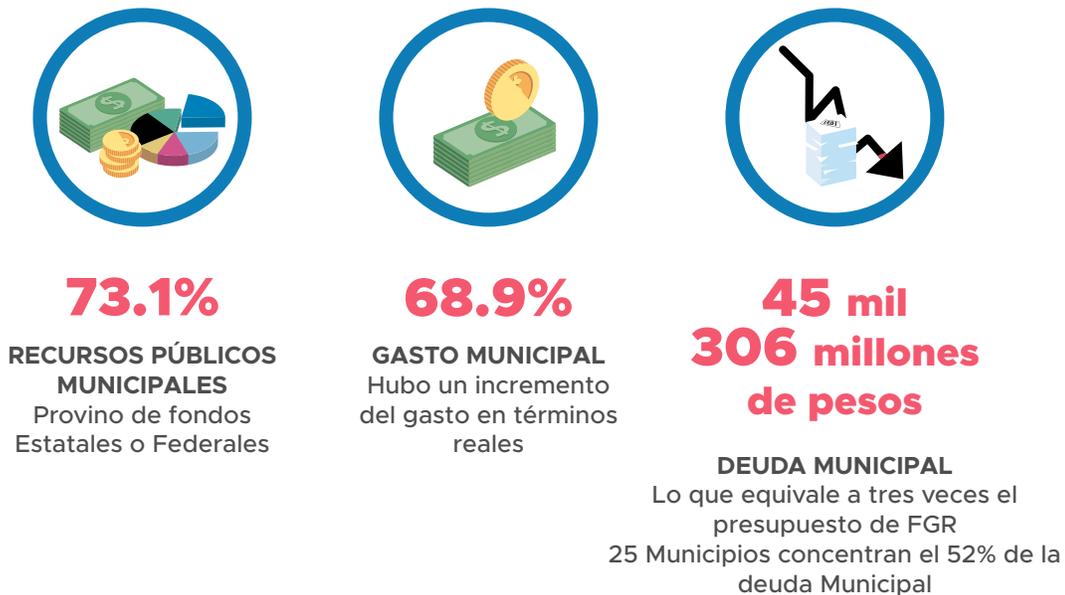
Por lo tanto, los municipios se han convertido en un ambiente de riesgos de corrupción, esto ocasionado por las débiles instituciones que se han transformado en un asunto de unos cuantos, desde la forma de elección de sus autoridades, de conformar equipos, pasando por la forma en cómo operan y gestionan sus responsabilidades.

Precisamente uno de los grandes retos es que la información municipal es limitada, sobre todo en materia de transparencia y rendición de cuentas; debido entre otras causas a una insuficiente capacidad institucional y tecnológica, cuyo presupuesto no puede responder al nivel de las exigencias. Lo anterior, se refleja en lo señalado por el organismo garante estatal (IMAIP) en su informe anual 2019, en el que se señala que se presentaron más de 270 denuncias entre 2018 y 2019, siendo los Ayuntamientos los que encabezan la lista de los sujetos obligados que incumplen con la publicación de sus obligaciones de transparencia en los portales de internet.

Asimismo, de acuerdo con organismos civiles que realizan evaluaciones a nivel municipal en materia de transparencia presupuestal, entre los que se encuentra el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) que elabora el “Índice de Información Presupuestal Municipal” (IIPM) el cual mide la calidad de la información presupuestal de 453 municipios y delegaciones del país; éste índice fue creado para entender cómo, cuánto y en qué se destinan los recursos públicos municipales.

Con base en la información del Índice, los recursos públicos se clasifican en ingreso, gasto y deuda. Por lo que refiere al ingreso, en 2016, en promedio, 73.1% de los recursos públicos municipales provino de los estados o la Federación y sólo 21.5% fueron generados por ellos mismos. En cuanto al gasto, entre 2004 y 2015 el gasto de los gobiernos municipales creció 68.9% en términos reales. Y sobre la deuda, el saldo en 2017 fue de 45 mil 306 millones de pesos, lo que equivale a tres veces el presupuesto de la FGR, además, 25 municipios concentran el 52% de la deuda municipal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público al hacer la evaluación del nivel de endeudamiento municipal a través del sistema de alertas, señaló que 397 municipios en el país no entregaron información, o no la suficiente para esta medición (IMCO-IIPM, 2017).

**Gráfico 85. Información municipal del IPE 2019**



Fuente: Elaboración propia con base en el IPE 2019

Por su parte, el Barómetro de Información Presupuestal Municipal 2020, elaborado por IMCO, señala que los municipios ejercen 497 mil 112 millones de pesos al año, lo que equivale al gasto de Pemex en 2018. Es necesario que se garantice que los recursos están destinados a resolver las necesidades y servicios públicos de cada municipio. En ese sentido, los rubros de información con mayor opacidad por el propio indicador son: gastos específicos, se desconocen los fideicomisos y programas municipales, así como el gasto para grupos vulnerables. El tema de la deuda pública, no se conocen las tasas de contratación, las garantías o fuentes de pago, ni el destino de la deuda pública municipal; y sobre los criterios hacendarios, no se reportan los criterios para aprobar subsidios o incrementos salariales, ni para constituir fideicomisos.

Siguiendo con la información del Barómetro, uno de los rubros que menos se cumplen es el de presupuesto ciudadano, el cual es un documento que los municipios y alcaldías están obligados a difundir sobre el presupuesto de egresos en un formato simple para rendir cuentas a los

ciudadanos. Solo el 48% de los municipios que fueron evaluados cuentan con este instrumento.

Lo anterior, evidencia la falta de información con la que se cuenta para llevar a cabo evaluaciones municipales. Por ello se requieren de mecanismos de transparencia y monitoreo que tomen en cuenta las particularidades de cada uno de los municipios.

De acuerdo con la encuesta realizada a los OIC municipales, para la construcción del diagnóstico de esta Política (ver anexo 1.5), un porcentaje importante de los ayuntamientos no cuentan con servicios básicos técnicos, además de una limitada capacidad institucional en el ejercicio de sus atribuciones, al carecer de la estructura para realizar todas las funciones que la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo señala. Es por ello que resulta fundamental que la administración pública municipal cuente con un servicio profesional de carrera en áreas técnicas y de suma relevancia para la implementación de esta política, tales como contralorías,

tesorerías y las unidades de transparencia, así como un continuo programa de capacitación y sensibilización.

Respecto a las particularidades del Estado de Michoacán, éste se divide para los efectos de su organización política y administrativa, en 113 Municipios, 112 representados por los Ayuntamientos y 1 por el Concejo Mayor de Cherán. La Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial el 30 de marzo de 2021, en su artículo 40, determina que los Ayuntamientos y los Concejos Municipales tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Prestar los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública (en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); policía preventiva municipal y tránsito. (y reiterado también en el Artículo 72 de la misma Ley).
- Formular, conducir y evaluar la política ambiental municipal, los planes de desarrollo urbano municipal, así como vigilar el uso de terrenos y provisiones del suelo municipal.
- Autorizar y establecer la política salarial del municipio, que deberá guardar congruencia en la estructura orgánica autorizada y observar los principios de austeridad, racionalidad, disciplina presupuestal, equidad, certeza, motivación y proporcionalidad.
- Someter a concurso las compras, prestación de servicios y la construcción de obras públicas.
- Otorgar licencias y permisos conforme a las disposiciones aplicables.

Las anteriores áreas han sido mapeadas como algunas de las más sensibles y puntuales en cuanto a espacios con riesgos de corrupción

(Hernández-Merino, 2019). No se debe olvidar que la Encuesta Nacional de la Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2019) estimó que el costo de incurrir en actos de corrupción se ubicó en México en 12 mil 770 millones de pesos, lo que equivale a un 16.7% del Presupuesto de Egresos aprobado para el Estado de Michoacán en el ejercicio 2020 (\$75,914'903,948.00), o lo equivalente a lo doble del presupuesto del 2020 destinado a las Secretarías de Salud, de Seguridad Pública y a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en su conjunto.

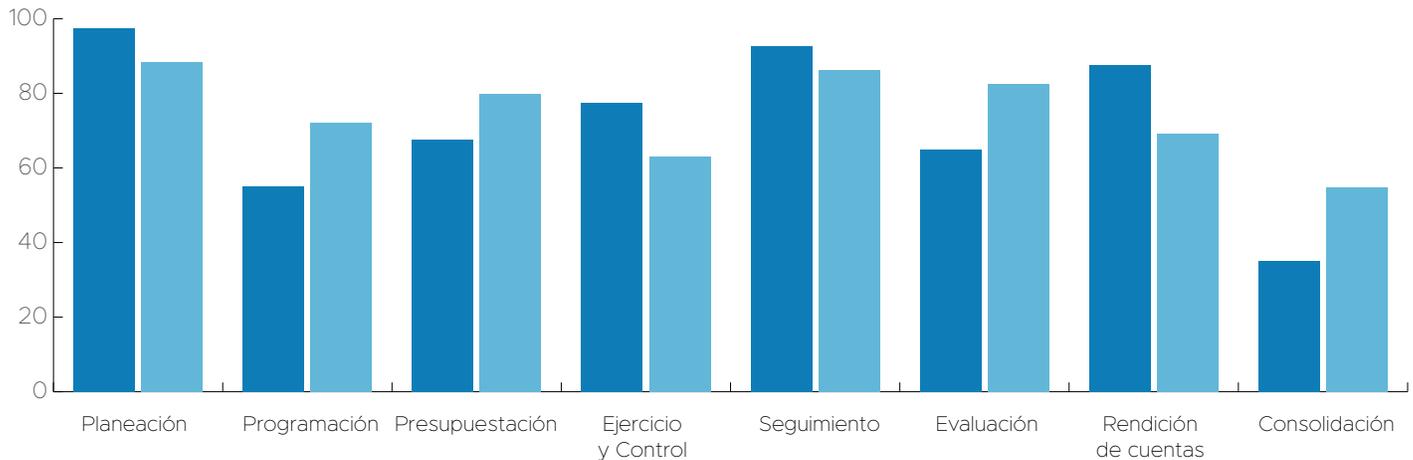
De acuerdo con el Barómetro de Información Presupuestal Municipal (IMCO, 2020), en datos relevantes sobre finanzas públicas municipales del Estado de Michoacán el cual evalúa sólo 8 de los 113 municipios (cifra que no se considera una muestra representativa), refiere entre los conceptos evaluados, los ingresos, gastos y saldo de la deuda municipal, de esos 8 municipios evaluados Zitácuaro resultó ser el mejor evaluado con un porcentaje de 99% y Apatzingán con menor calificación, con un porcentaje de 24%. Además de que Michoacán se ubica en la posición 16 con una calificación promedio de 49% y en la posición 24 con un saldo de 131 millones de pesos de la deuda pública municipal total. (Para más detalles, pulse [aquí](#))

Por lo que toca a los servicios públicos, se identifican riesgos asociados a la corrupción que surgen en los diferentes momentos de puntos de contacto entre el prestador de servicios (gobierno) y el usuario (ciudadanía), como pueden ser: la contratación, el cobro, la calidad del servicio, la emisión de licencias de funcionamiento, las inspecciones de obra, la gestión de programas sociales o la vigilancia al cumplimiento de las normas.

Al respecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que no han sido casos aislados los que dan cuenta del desvío de los recursos destinados a los programas gubernamentales para un beneficio individual de los servidores públicos o para crear o mantener clientelas políticas pervirtiendo el significado de democracia y perpetuando las condiciones de desigualdad en un país de por sí desigual (Rocha, 2021, pp. 7).

A continuación, se muestra gráficamente la segmentación de contratos realizados por las Administraciones Públicas Municipales con proveedores y/o contratistas, según materia y tipo de procedimiento de adquisiciones, arrendamientos y servicios/obra pública y servicios relacionados.

**Gráfico 86. Resultados del Diagnóstico PbR-SED 2021 (Nivel de avance en transparencia presupuestal municipal)**



Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico PbR-SED 2021 SHCP

En temas ambientales, se refleja en los permisos y en los cambios de usos de suelo. Diversos municipios de Michoacán sufren una larga problemática en este sentido, por lo que resultan paradigmáticos los casos de explotación del agua y del uso de suelo agrícola como el aguacate o los frutos rojos; o bien, la sobreexplotación forestal y los cambios de uso de suelo para uso residencial. Entre las recurrentes faltas y prácticas corruptas evidenciadas por medios de comunicación, ciudadanía y movimientos sociales se ubican los sobornos, los conflictos de intereses y los sobornos.

Asimismo, las organizaciones policiacas, de seguridad y tránsito, también han sido referidas por encuestas de percepción como algunas de las instituciones con mayor número de prácticas de corrupción siendo el nepotismo (familiares contratados o cobrando con cargo al erario), como una práctica percibida como “muy frecuente”. En este sentido, los insumos técnicos de la Comisión Ejecutiva apuntan a que son riesgos de corrupción que pueden irse atendiendo o evitando con medidas como la adopción del gobierno digital en trámites y servicios.

La vigilancia y el control sobre estas facultades

municipales es imperativo, así como la promoción de la mejora administrativa en los Ayuntamientos, la implementación de sistemas de contratación de personal basada en el mérito, los programas de capacitación y la introducción de herramientas de gobierno electrónico para gestionar servicios públicos. La Ley Orgánica Municipal determina, en el artículo 17, que el Ayuntamiento estará conformado, además del presidente municipal por el cuerpo de regidores y síndicos, cuya función principal es la de vigilar la administración municipal, el ejercicio de los recursos y del erario. “La contraloría municipal y la sindicatura son dos espacios de las administraciones municipales que tienen como misión la vigilancia, monitoreo y control de las acciones de gobierno y el ejercicio de los recursos públicos. Ambas figuras son de la mayor importancia, pues vinculan el diseño histórico del municipio como institución política con la participación y observación ciudadanas sobre las decisiones públicas que se toman e instrumentan en los gobiernos municipales.” (Acedo y Hernández, 2019, p. 266). Lo cual, aunado al órgano estatal de fiscalización y al congreso local, conforman el sistema de vigilancia y de contrapesos para el ámbito gubernamental más cercano a la población, el municipal.

## **Órganos Internos de Control, unidad básica de prevención, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.**

El combate a la corrupción dentro de la administración pública, requiere de herramientas de fiscalización y supervisión que aseguren el uso de recursos públicos de manera honesta y eficaz. En ese contexto, los Órganos Internos de Control (OIC) son las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en las instituciones públicas, así como de la investigación, substanciación y, en su caso, de sancionar las faltas administrativas que le competan en los términos previstos en la normatividad general y estatal en materia de responsabilidades administrativas.

Asimismo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, le atribuye a las también llamadas Contralorías Municipales estar a cargo del control interno, del desarrollo administrativo, la evaluación y auditorías al ámbito municipal, la vigilancia de la correcta aplicación del gasto público, vigilar el comportamiento de la situación patrimonial de los servidores públicos municipales, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado, así como el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, de cuyas irregularidades deberá dar cuenta de manera inmediata a la Auditoría Superior de Michoacán.

Basado en el anterior listado de funciones, la figura del OIC municipal representa la primera

línea de combate frente a la corrupción pública. No obstante, hay una crítica a su dependencia política y presupuestal, esencialmente por comprometer los principios de objetividad y de autonomía. No se desconoce que la nueva reforma a la Ley Orgánica Municipal, contempla un cambio al procedimiento de elección del titular de la Contraloría Municipal, sin embargo, no rompe en su totalidad con esta relación de dependencia.

Al respecto, en la encuesta realizada a los titulares de los Órganos Internos de Control de los Ayuntamientos de Michoacán (ver anexo 1.5), una de las respuestas más recurrentes ilustra la necesidad para que estas unidades dejen dicha relación de dependencia, ya que “no se puede ser juez y parte”. Por lo cual esta Política retoma, entre sus prioridades, la apuesta institucional de autonomía de estas unidades, para que sus labores técnicas y de investigación no queden supeditadas a la decisión del propio objeto de revisión, de quién directamente está sujeta su relación laboral, y por lo cual se cuestiona la objetividad en el resultado de las evaluaciones y una limitada capacidad de imponer sanciones. Razones entre las que se apuntan a una reforma normativa para un fortalecimiento estructural desde el plano legal.

Uno de los retos que enfrentan los OIC municipales es la falta de personal para llevar a cabo las funciones propias, muchos de estos órganos laboran con una o dos personas lo que representa un problema a largo plazo.

De acuerdo con estadísticas de Michoacán, actualmente laboran 407 servidores públicos adscritos a los OIC municipales, los cuales realizan más de una función. Esta cifra representa un problema para poder llevar a cabo de forma correcta las atribuciones de los OIC, el siguiente gráfico, muestra las funciones que realiza el personal:

### Gráfico 87. Servidores Públicos municipales



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, contempla dentro de los integrantes del Comité Coordinador a “tres titulares de los órganos internos de control municipal electos por sus pares...quienes tendrán una duración de tres años” (artículo 9, fracción VIII). La participación de esta figura dentro del Sistema Estatal Anticorrupción es fundamental para concretar acciones coordinadas desde todos los frentes, en contra de faltas administrativas y hechos de corrupción.

La Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, además contempla que los Órganos Internos de Control, deben reportar de forma anual “un informe detallado del porcentaje de los procedimientos iniciados que culminaron con una sanción firme y a cuánto ascienden, en su caso, las indemnizaciones efectivamente cobradas durante el periodo del informe” (Artículo 54).

Con este fin, de acuerdo con datos del Informe Anual de actividades del Comité Coordinador 2020-2021, se solicitó información referente a su labor institucional a los 113 titulares de los Órganos Internos de Control municipales. La atención que se tuvo al respecto equivale a un 77% de los ayuntamientos de Michoacán. De las

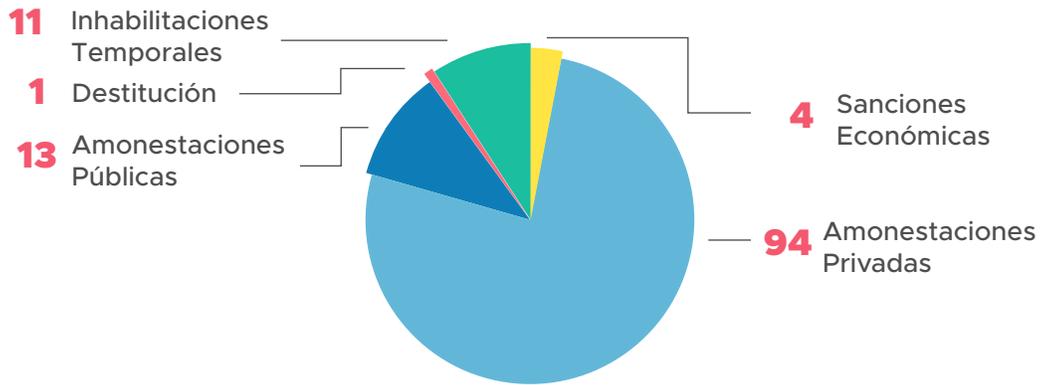
respuestas sobre los procedimientos iniciados por presuntas responsabilidades administrativas, se contabilizaron 379 procedimientos de los cuales se resolvieron 189, de las cuales 105 tienen sanción firme, se archivaron 131 y se encuentran en investigación 155.

Las principales causas de archivo que los OIC municipales informaron son: resolución de caso; falta de pruebas, evidencias y/o otros elementos; desistimiento de las presuntas responsabilidades administrativas; falta de recursos de los OIC para realizar las investigaciones y fallas durante el proceso. Lo cual apunta a diversas causas, tales como la falta de estructura de “autoridad investigadora” y “substanciadora”; o bien, ser omisos en sus atribuciones por falta de capacidades técnicas, de conocimientos precisos de expedientes de pruebas o infraestructura inadecuada.

Sobre los procedimientos resueltos, en 4 casos se impuso una sanción económica, 94 amonestaciones privadas y 13 amonestaciones públicas. Se reportaron 4 suspensiones del empleo, cargo o comisión, un caso de destitución del empleo y 11 inhabilitaciones temporales.

**Gráfico 88. Procedimientos resueltos por OIC municipales**

## Procedimientos **resueltos** en OIC Municipales



Fuente: Elaboración propia

Por lo que corresponde a ejercicios de fiscalización y auditoría, los OIC municipales centran la evaluación de la actuación mayormente a una unidad administrativa o a un área en específico. Con base en la evidencia se atendieron un total de 520 auditorías, de las cuales se reportan 493 finalizadas y generaron 1061 recomendaciones, entre los temas de las auditorías se realizaron 106 de desempeño, 104 de cumplimiento, 45 de obra pública, 43 financieras, 2 de tipo forense y 220 de ellas no se especificó a qué o cuál tipo de auditoría se practicó.

Del resultado de estas auditorías se derivaron 124 procedimientos por presuntas responsabilidades administrativas y se presentaron tres denuncias penales derivadas de las mismas.

Se apunta que las revisiones se han realizado en relación con los recursos financieros y el desempeño de la función pública. Siendo el área de tesorería la de mayor objeto de revisión. Al respecto, las causas son varias, desde las capacidades técnicas de los propios entes revisores, así como una fiscalización por derivada de otros órganos (como SECOEM o ASM) a este rubro:

**Gráfico 89. Tipos de auditoría**



Fuente: Elaboración propia

Entre las acciones que informan los OIC municipales es sobre los mecanismos de denuncias, el 67.4% de los que respondieron señalan que cuentan con mecanismos o canales para la presentación de denuncias por faltas administrativas y/o hechos de corrupción; en lo relativo a los perfiles de puesto, el 53.5% señala no contar con perfiles de puesto, reto importante que debe atender la Política Estatal.

Así mismo, de acuerdo con el Informe General Ejecutivo que integra el resultado de la Fiscalización Superior, realizada a la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal y de las Cuentas Públicas de las Haciendas Municipales de ejercicio fiscal 2019, el cual contiene un informe parcial del desempeño del gobierno, de los ayuntamientos y de los entes fiscalizados, el cumplimiento de metas de los programas, la evaluación de las políticas públicas, así como la observancia del marco jurídico que permita hacer una evaluación objetiva de la administración gubernamental. En adición a las cifras señaladas, los insumos técnicos de la Comisión Ejecutiva y los Informes Anuales del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, también arrojan que un 60% de los OIC de la entidad están compuestos

únicamente por una o dos personas; y que un promedio del 70% no cuenta con sus áreas de investigación y substanciación, como lo prevé la LRAEM; recursos estructurales que resultan francamente limitados frente a la labor que representa el combate al problema público de la envergadura de la corrupción pública.

Sirva la evidencia expuesta para reiterar que la responsabilidad significa un compromiso, no solo en el sentido moral, sino en el social y jurídico de ser responsable de algo, ante alguien. Implica un sentido obligado, no opcional, y de formación sobre el cumplimiento de la potestad pública otorgada. Por ello, si esta responsabilidad se incumple, la legislación prevé un proceso administrativo al respecto, así como una serie de sanciones posibles.

Es indispensable que los Cabildos, los Ayuntamientos, Concejo Mayor, Contralorías Municipales y toda la estructura de las administraciones públicas municipales respondan a esta obligación de ley, ya que sin el compromiso y la participación del ámbito municipal es difícil que el combate a la corrupción dé los resultados esperados.

# DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO DE LA PEA

En la etapa de *análisis del problema*, es importante identificar y delimitarlo con sus características intrínsecas y no confundirlo con sus manifestaciones o potenciales efectos, para obtener mejores resultados, ya que de la definición del problema se deriva la propuesta de las estrategias para llegar a las posibles soluciones, es decir, se busca la intervención pública para la resolución del problema.

Con base en los insumos técnicos elaborados, en las consultas de la Política Nacional Anticorrupción y de los resultados del presente diagnóstico sobre las manifestaciones de la corrupción en Michoacán, se observa la magnitud y la gravedad de la problemática de carácter sistémica a la que se enfrenta el nuevo andamiaje del Estado mexicano en el combate de la corrupción.

El hecho de que la corrupción no sea un fenómeno exclusivo del ámbito gubernamental, advierte, además, que los retos corresponden a múltiples aristas, campos y sectores. De la misma forma, las temáticas abordadas son diversas, ya que recorren etapas que van desde: la prevención, educación, comunicación, procesos administrativos, coordinación interinstitucional, procedimientos de investigación, sustanciación y sanción, la interacción con saberes e intereses colectivos, la inclusión de los principios especiales, etc.

Por citar un caso, está el ejemplo de la denuncia por presunta falta administrativa, y de su porcentaje de resolución efectiva, que hace explícitas las múltiples causas y una cadena de retos a atender. Comenzando por retomar las principales razones por las cuales no se realizan, y que radican en la falta de protección y de las consecuencias negativas que resultan de alzar la voz en contra de conductas corruptas, pasando

al sistema procesal de las mismas en las etapas de investigación, para concluir con limitadas capacidades institucionales en cumplimiento la imposición de sanciones. Todo ello abona a mantener los niveles de impunidad y una percepción generalizada de que no existen consecuencias por una conducta alejada de los principios legales y éticos.

Lo anterior, también está ligado con la necesidad imperativa de transformar las administraciones públicas, ya que las y los servidores públicos son un factor de cambio importante en el combate a la corrupción, tanto en la profesionalización, capacitación e incremento de la efectividad en su ámbito de competencia; así como en la reducción de la incidencia de actos de corrupción en trámites de ventanilla y servicios públicos. Por esta y más razones, la instauración de Servicios Civiles de Carrera y programas de capacitación permanente, se estiman como medios para el logro de resultados.

Al igual que en los citados ejemplos, la desafección para la participación ciudadana, sistemas de transparencia opacos y arbitrariedad en los espacios de poder y ética públicos cuestionable, etc. se encuentran enmarcados en variables y conductas que infieren múltiples retos por enfrentar.

Debido a esta complejidad y evidencia, la PEA conjunta en cuatro causas principales: **una baja probabilidad de ser investigado o sancionado por faltas administrativas y hechos de corrupción; numerosos espacios y oportunidades para actuar sin apego a la ética; una limitada participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas; así como una cultura de la arbitrariedad y discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos.**

Asimismo, se ha determinado la presencia de una materia que atraviesa a las formas contemporáneas de comunicar, trabajar y vivir, ligada a herramientas tecnológicas y de la incorporación de múltiples inteligencias y actores en la resolución de problemas complejos.

En estos apartados se ha observado, de forma detallada, el problema público, contextualizado en el Estado de Michoacán, así como las estadísticas que revelan los costes y daños, la cadena de impunidad de las instituciones, los porcentajes y el estatus de la entidad en las mediciones más relevantes en materia de prevención, investigación, sanción y disuasión de la corrupción.

En este sentido, las causas primarias y secundarias se identificaron de acuerdo con la influencia que tienen en la manifestación del problema. Para realizar esta tarea, fueron determinadas mediante la aplicación del principio de Pareto, también conocido como la regla del 80/20. La idea del precepto es que una “minoría” de causas o esfuerzos generan la “mayoría” de las consecuencias o resultados. (Corzo, 2015). Para ello se estableció un orden de prioridades de causas posibles, se eligieron las más representativas o predominantes basándose en el efecto que pueda tener su

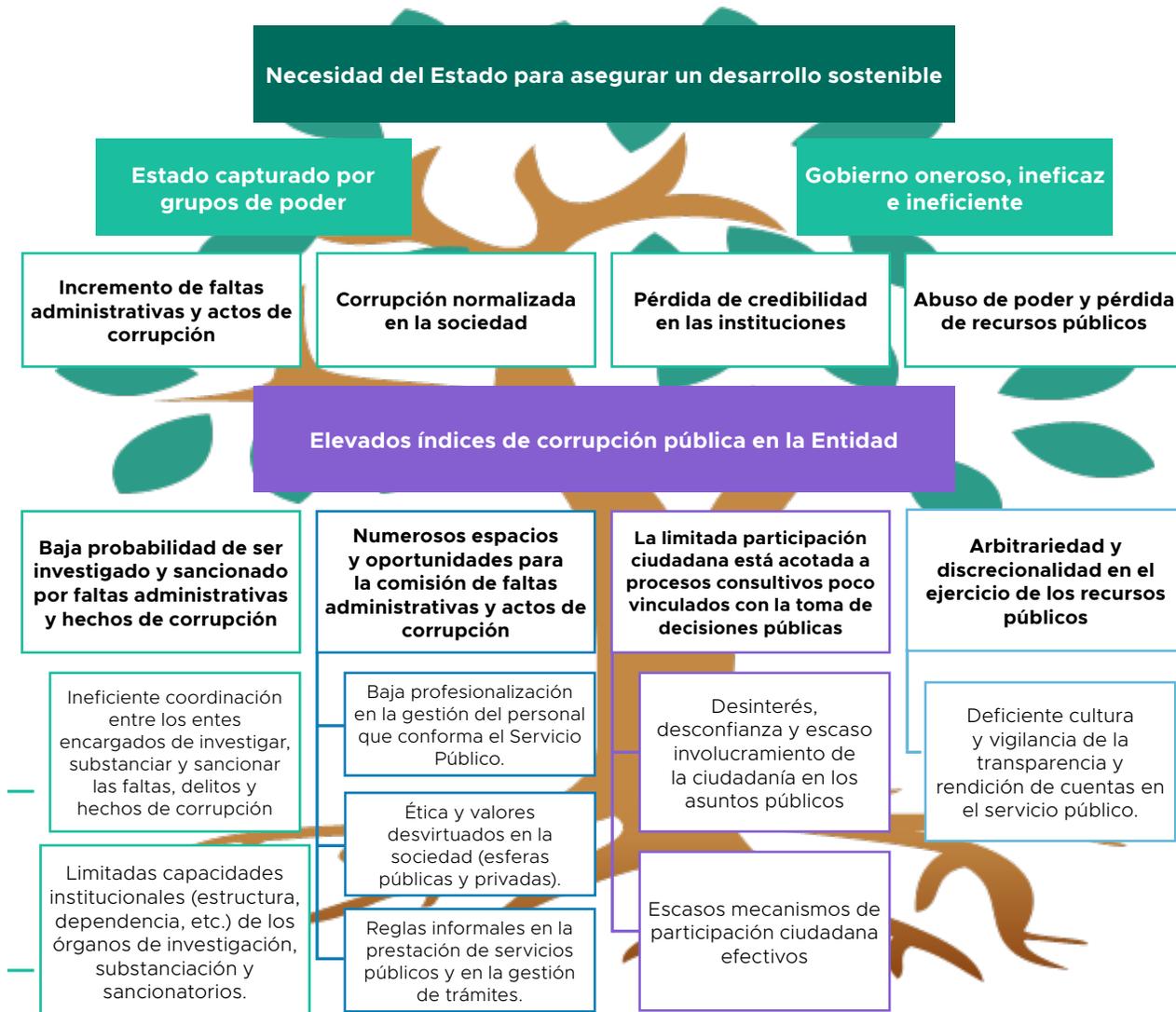
atención a la problemática pública. Bajo el cálculo citado se consideraron las causas-soluciones que mayor incidencia tienen en la problemática, lo cual permitirá generar los mayores resultados deseables con el uso efectivo de los recursos disponibles.

La MML seguida durante el diseño de esta PEA, señala que para la construcción del árbol de problemas, es necesario en primera instancia identificar el problema central, por lo cual se debe formular dicho problema, con la finalidad de justificar la intervención pública; en seguida, se deben identificar los efectos más importantes del problema, los cuales se encuentran en la parte superior del árbol; y finalmente, en la parte inferior se identifican todas las causas que lo originan.

De igual modo, la estructura de estas soluciones, pertinentes y viables, se ubican en las bases argumentativas en las cuales se han expresado los árboles de problemas y objetivos. Este ejercicio de abstracción acerca del problema que se identificó, tiene como base la sistematización de la información recabada en distintas fuentes en el apartado de “diagnóstico”,

A raíz de ello, y con base en los lineamientos propuestos por la SESNA, se ha elaborado el siguiente **árbol de problemas:**

**Gráfico 90. Árbol de problemas**



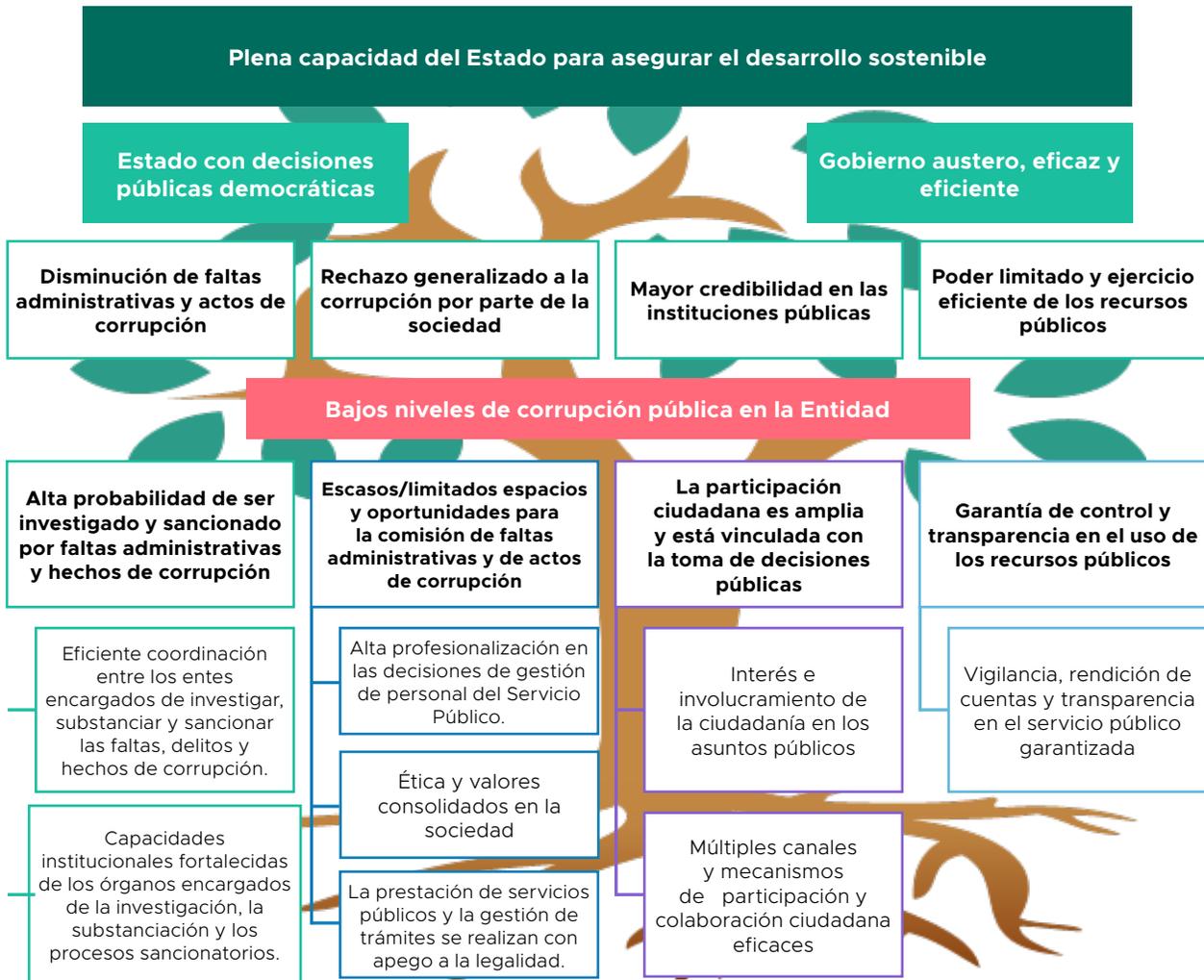
Fuente: Elaboración propia con base en el diagnóstico de la Política

Como se plantea en el árbol de problemas se ven representadas, en la parte inferior, las causas que dan origen al problema público, el cual se propone de la siguiente forma: **Elevados índices de corrupción pública en la Entidad**. Dichas causas, se agrupan por temáticas afines y se ubican en la parte inferior como raíces. Por su parte, los efectos directos e indirectos del problema, que se presentan en la parte de la copa u hojas del árbol, finalmente manifiestan como efecto negativo superior que la corrupción genera una incapacidad para asegurar el desarrollo de Michoacán, objetivo acorde con los ODS.

Una vez establecido el árbol de problemas, se procede a cambiar todas las condiciones negativas a su versión positiva, que se estime deseables y viables de ser alcanzadas, que es hacia dónde se proyecta orientar la lógica de intervención de la PEA. Su expresión gráfica se manifiesta en el *árbol de objetivos*, que aplicando la MML, traduce los efectos en fines y las causas en medios para la atención de la problemática definidas como el problema central se transforma en el objetivo central o propósito de esta Política.

En adición del cambio entre situaciones actuales y deseables, esta translación resulta importante al garantizar una validez en la lógica de la relación entre medios y fines. De igual modo, los principios de proporcionalidad (Pareto 80/20), de factibilidad (organización y facultades de las instituciones que conforman al SEA) y de necesidad (lo más relevante en hallazgos del diagnóstico en Michoacán), son los criterios preminentes para determinar el siguiente **árbol de objetivos**:

**Gráfico 91. Árbol de objetivos**



Fuente: Elaboración propia con base en el diagnóstico de la PEA

A partir de la evidencia, el análisis, diagnóstico y los árboles de problemas y objetivos, que se presentan en este apartado apuntan a una serie de prioridades basadas en las áreas de oportunidad que reflejan las estadísticas en la materia a través de los resultados obtenidos. Para ello, se proponen cuatro ejes estratégicos los cuales están directamente ligados a las causas principales de este fenómeno en la entidad, y por ello, las acciones que en adelante se establezcan podrán circunscribirse a cualquiera de estos.

Uno de los principales argumentos de la PEA consiste en la idea de tender puentes entre el pensamiento y la acción. Se tiene que saber qué pensar para que se pueda saber cómo actuar. Es decir, contar con una construcción ordenada en el tema anticorrupción dará el fundamento sólido, con base en evidencia, para que en la argumentación y en la ejecución de las líneas de acción en este sentido, el contenido sea claro, entendido y no sólo usado como frases en boga, tal cual se presenta en el debate público contemporáneo.



# VISIÓN MICHOACÁN



# Visión Michoacán

La agenda pública internacional ha enmarcado los desafíos a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La Organización de las Naciones Unidas (ONU), desde el año 2015, ha propuesto y gestionado 17 metas comunes con miras a alcanzar en el año 2030.

En particular, la comunidad internacional coincide que la corrupción es uno de los principales obstáculos para el desarrollo, que daña a millones de personas y que no es un fenómeno endémico. De igual modo, ha dejado claro, en las convenciones internacionales, la urgencia de combatirla de forma instrumental, coordinada y eficaz en todo el mundo. Las metas globales, en la lucha contra la corrupción se ubican dentro del numeral 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas”, estas son:

- Promover el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
- Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales” (ONU, 2012).

Con fundamento en el objetivo 16, y sus metas, la PEA plantea un horizonte a mediano plazo para avanzar hacia el control efectivo de la corrupción, para dar sentido de dirección y lógica instrumental al Sistema Estatal Anticorrupción y a los Órganos del Estado.

Para ubicar a la PEA en prospectiva se contempla que los ejes estratégicos y prioridades de Política, atiendan directamente las metas establecidas por la ONU y la PNA. De modo que a mediano y largo plazo se pueda reflejar un impacto positivo y de avance en la atención de las causas profundas del problema y ello conlleve a un nuevo contexto.

## Análisis de soluciones

La hechura de la PEA refiere como una parte sustancial de la misma, el esclarecer el problema público más allá de su definición conceptual y de la necesidad contextual. Esto significa, elegir e instrumentar una serie de valores y criterios racionales, objetivos y medios, para modificar el escenario actual hacia una situación deseable.

Por dicha razón, para la elaboración de la PEA se estimó pertinente la aplicación de diversas herramientas metodológicas, entre las cuales destacan, además de las teorías de hechura y análisis de políticas públicas, las de: Planeación o Planificación Estratégica (PE), elementos de prospectiva y Metodología de Marco Lógico (MML). Herramientas que facilitan el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de intervenciones públicas; en concordancia con las propuestas metodológicas de organismos de cooperación internacional, de las corrientes actuales de gestión pública y con las pautas de diseño programático del Gobierno Federal (SHCP) y de los gobiernos locales y municipales mexicanos.

Dentro de las propiedades ofrecidas por la planificación estratégica (PE) al ser “una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia

y calidad en los bienes y servicios que se proveen” (CEPAL, 2011, p. 15). Sistematizar esfuerzos y recursos hacia un objetivo concreto en un horizonte viable y posible, en el mediano y largo plazo. Por su parte, la MML cuenta con la fortaleza de presentar de forma sistemática y lógica las relaciones causales con los objetivos, para modificar una situación “x” a un escenario “y” mediante la intervención a un problema definido como público (teoría del cambio).

Este marco metodológico ayuda a clarificar el propósito general y específico de un proyecto, facilitar la comunicación en la lógica vertical, horizontal y transversal, así como dar pautas para la valoración del desempeño e impacto de la intervención.

El proceso seguido ha sido el siguiente:

1. Definición del problema
2. Análisis detallado del problema
3. Definición del objetivo
4. Selección de alternativas

En este apartado corresponde la *selección de alternativas*, en el proceso de la MML.

**Gráfico 92. Etapas de la Metodología del Marco Lógico**



*Elaboración propia a partir de la Guía para el Diseño de la MIR. (SHCP, 2011).*

Cabría señalar que las últimas dos etapas que la MML contempla:

5. La definición de la Estructura Analítica del Programa presupuestario, y
6. La elaboración de la MIR

Las cuales serán retomadas en el diseño del Programa de Implementación.

Como consecuencia del análisis del problema y de la definición del objetivo central que se persigue en esta Política, se ha determinado que los siguientes cuatro ejes estratégicos sean los fines hacia los cuales se dirija la política pública.

### Gráfico 93. Ejes estratégicos de la PEA



Fuente: Elaboración propia con base en el diagnóstico de la PEA.

A lo largo del texto se apunta a que la problemática de la corrupción compete más allá de la esfera gubernamental, las soluciones también implican a la sociedad para su atención, bajo una lógica muy concreta: *parte del problema, parte de la solución*. Sin embargo, con base en la información vertida en el diagnóstico y con fundamento en el principio de potestad, se puede argumentar que un porcentaje amplio de las medidas de atención pueden devenir de la intervención y de la promoción institucional. Particularmente de los órganos conformantes del SEA, ya que, en el ámbito de sus competencias, se orientan a la factibilidad de que su aplicación implique a las administraciones públicas de distintos ámbitos y órganos del Estado; así como a que estas intervenciones estén ligadas con la participación ciudadana. Lo cual formularía una situación deseable para la implementación efectiva de la PEA.

## Ejes Estratégicos de la Política Estatal Anticorrupción

Como se ha abordado en el estudio y la contextualización del problema, se observa la naturaleza compleja de los actos de corrupción. Sus múltiples manifestaciones pueden localizarse en espacios públicos y privados, la sofisticación de sus consecuencias se ha hecho presente en los mecanismos internos de las administraciones públicas y de la vida política, normativa, moral y social del Estado.

Como se ha demostrado, una de las problemáticas, es la falta de estrategias efectivas para controlar sus manifestaciones, y como consecuencia de los riesgos institucionales y sociales subyacentes se mantiene un alto grado de impunidad, y en consecuencia un alto grado de vulneración al Estado de Derecho, lo que ha causado daños económicos y falta de

oportunidades para la sociedad en su conjunto, con ello deviene la urgencia y la pertinencia de la puesta en marcha de la PEA.

Por lo anterior, esta política pública representa una serie de decisiones de intervención hacia un objetivo común e impacto sistémico, y no a esfuerzos aislados y acciones para “salir del paso”, se plantea generar las condiciones institucionales y sociales propicias que garanticen la disminución efectiva y transversal de las faltas administrativas y los hechos de corrupción, desde la prevención hasta la sanción, en el Estado de Michoacán de Ocampo.

La prospectiva de la PEA representa un objetivo de largo plazo, concreto, ambicioso y realista en el tiempo y en el espacio: lograr el control

efectivo de la corrupción en el estado a través de acciones desarrolladas y en coordinación con las autoridades implicadas en su combate. Los 4 ejes estratégicos atienden a esta temporalidad y se encuentran en consonancia con las causas directas y profundas del problema (desagregadas en el diagnóstico y en el árbol de problemas), de la corrupción en el estado y país.

En este sentido, se comprende que existe de inicio una interrelación continua de los elementos descritos en cada eje. Por ejemplo, garantizar la transparencia en el control de los recursos, en los procesos de incorporación al servicio público, en los procesos de responsabilidades sancionatorias o en los trámites de ventanilla, resulta una articulación entre diversos ejes estratégicos, prioridades de Política por ende, en la incidencia de diversas acciones. En esta lógica también se ven inmersos los principios transversales: **Derechos Humanos: Interculturalidad y Perspectiva de Género, Gobierno Digital y Gobierno Abierto**, que se explican en la siguiente sección.

Por lo correspondiente a las prioridades de política, derivadas de cada eje estratégico, se exponen como metas a alcanzar en un largo plazo a través de la puesta en marcha del Programa de Implementación (PI) cuyo diseño se hará enseguida de su aprobación, cuyos objetivos

específicos tienen un alcance de corto, mediano y largo plazo. No obstante, de acuerdo con su evaluación periódica se estarán redefiniendo con regularidad.

Los ejes estratégicos se encuentran en consonancia con las causas directas y profundas del problema (desagregadas en el diagnóstico y en el árbol de problemas), de la corrupción en el Estado y país. En este sentido, se comprende que existe de inicio una interrelación continua de los elementos descritos en cada eje. Por ejemplo, el garantizar la transparencia en el control de los recursos, en los procesos de incorporación al servicio público, en los procesos de responsabilidades sancionatorias o en los trámites de ventanilla, resulta una articulación entre diversos ejes estratégicos y transversales, prioridades de Política y, por ende, en la incidencia de diversas acciones.

### EJES

1. Combatir la impunidad.
2. Fortalecer la cultura de la legalidad.
3. Impulsar la participación ciudadana.
4. Garantizar la transparencia y el control de los recursos públicos.

**Gráfico 94. Objetivos de los Ejes Estratégicos de la Política**



Elaboración propia con base en los Resultados del Diagnóstico, 2020.

## Eje 01 “Combatir la Impunidad”

Representa la atención a la causa con mayor prevalencia, de acuerdo con los datos y argumentos expuestos previamente, tanto en Michoacán como en el país. En este rubro se pueden amparar las líneas de acción que el Programa de Implementación establezcan en materia de planeación, fortalecimiento, mejora y procuración de:

**Gráfico 95. Eje 01 “Combatir la impunidad”**



*Fuente: Elaboración propia con base en el diagnóstico de la Política*

La atención de las causas primarias y secundarias que dan origen a la impunidad radica en una coordinación eficaz entre autoridades que se encargan de distintas etapas, que va desde la investigación, el seguimiento a expedientes y casos, el proceso de valoración de pruebas, la imposición y cumplimiento efectivo de la sanción. Al respecto, se considera fundamental que el SEA instaure procedimientos y una comunicación permanente entre sus instituciones componentes para reducir los niveles de hechos de corrupción sin castigo, de faltas administrativas sin responsabilidad, así como un fortalecimiento de los procesos de denuncia.

Los siguientes tres ejes tenderán a construir incidencia en la prevención, detección y control desde otras ópticas, como medidas disuasorias al reducir espacios de opacidad y de arbitrariedad en las organizaciones públicas, gubernamentales y no gubernamentales.

## Eje 02 “Fortalecer la Cultura de la Legalidad”

Relacionada directamente con la definición de corrupción y con la especificidad de su amplitud hacia una problemática pública y no exclusiva del ámbito gubernamental, en este eje se contempla el fortalecimiento de valores, creencias, normas de conducta, permean en la defensa del Estado de Derecho reduciendo los espacios de discrecionalidad y arbitrariedad en las esferas gubernamental y no gubernamental; en las áreas descritas a continuación:

**Gráfico 96. Eje 02 “Fortalecer la Cultura de la Legalidad”**



Fuente: Elaboración propia con base en el diagnóstico de la Política

## Eje 03 “Impulsar la Participación Ciudadana”

En estrecha vinculación con el eje anterior, se retoma la relevancia de la incorporación, acompañamiento e impacto que la presencia de la ciudadanía, organizada o individual, funge en la prevención y el combate de la corrupción. Sin este pilar, esta Política podría limitarse a la circunscripción de un programa gubernamental, en la producción de metas e indicadores apegados a la lógica burocrática, pero con un impacto social limitado.

Por lo anterior, y con base en las causas profundas del problema, el camino en cuestión se guiará en dos frentes: el primero, en el reconocimiento de que los mecanismos de participación ciudadana actuales aún son restringidos, su capacidad de vincularse efectivamente con la toma de decisiones públicas es un cuanto lejana, y que los pocos espacios diseñados para establecer un diálogo con la ciudadanía presentan grandes áreas de mejora. El segundo, evoca a que la ciudadanía debería conocer de estos canales o abrir nuevos, involucrarles en las campañas de prevención y detección de la corrupción resulta imperante; así como acudir a la experiencia y coparticipación de Organizaciones de la Sociedad Civil, que larga data cuentan en este objetivo compartido.

**Gráfico 97. Eje 03 “Impulsar la Participación Ciudadana”**



Fuente: Elaboración propia con base en el diagnóstico de la Política

## Eje 04 “Garantizar la Transparencia y el Control de los Recursos Públicos”

Refiere directamente a las actividades de acceso a la información, control y fiscalización, vigilancia presupuestaria y contable y, al seguimiento puntual de las reglas al respecto. Al establecer “garantizar”, como verbo inicial, reconoce los medios con los que se cuentan actualmente, pero procurará por su fortalecimiento y por su aplicación en el sentido de “derecho a”. Por ello, el tránsito de los Sistemas Nacionales de Transparencia y de Fiscalización se concatenan con el que compete a Anticorrupción.

**Gráfico 98. Eje 04 “Garantizar la Transparencia y el Control de los Recursos Públicos”**



*Fuente: Elaboración propia con base en el diagnóstico de la Política.*

# Principios Transversales de la Política Estatal Anticorrupción

Michoacán es diverso en su gente, en su población, en su clima, en la geografía y en sus formas de organización pública, por lo cual, se ha considerado pertinente la inclusión de tres elementos sin los cuales esta PEA, estaría incompleta.

Por el carácter complejo de la problemática pública de la corrupción (también conocidos como *cross-cutting issues* o *wicked problems*), se precisa un abordaje desde múltiples ópticas, involucrados y disciplinas. Igualmente, las propuestas de intervención requerirán de ir más allá de un modelo burocrático de verticalidad al ser una cuestión que “pasa” o “cruza” por diversas organizaciones, niveles, jerarquías y lógicas tradicionales (Covarrubias et al, 2011: 3), siendo así transversales. Es pertinente recordar que la transversalidad en política pública es “un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas. En este sentido, responde tanto a necesidades de diseño de la organización como a las de gestión. La transversalidad intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc.” (Serra, 2005, p.3).

Como parte de identificar principios, condiciones, estrategias, acciones y procedimientos para impactar las relaciones intergenéricas y en la búsqueda de equidad de oportunidades, se requiere de elementos presentes de manera coherente, integral y transversal dentro de la Política. En ese sentido, la transversalidad se convierte en una estrategia que retoma las diversidades y condiciones sociales, para hacerlas parte de la puesta en marcha, control y evaluación de la Política como parte de las acciones de la lucha contra la corrupción. Bajo esta lógica se han considerado tres Principios Transversales, a saber:

- Derechos Humanos: Interculturalidad y Perspectiva de Género

- Gobierno Digital
- Gobierno Abierto

A fin de lograr una articulación eficaz entre cada uno de los ejes estratégicos, los principios transversales trastocan puntos importantes a considerar; en el caso del principio de Derechos Humanos, se resalta la relación estrecha que hay entre los altos índices de corrupción y la violación de los derechos fundamentales. En el marco de la propuesta de la PEA se hace imperativa su consideración para propiciar el desarrollo de esquemas de protección, promoción y garantía de los mismos, así como la implementación de acciones para la planificación, organización, mejora y evaluación de los procesos, de manera que una perspectiva de igualdad de oportunidades sea incorporada a través de estrategias e intervenciones, a todos los niveles y en todas las etapas por los actores involucrados en ellos.

Asimismo, considerando la importancia que tienen las Tecnologías de la Información y Comunicación en diversos ámbitos que inciden en el control de la corrupción, se considera la transversalidad del uso y aprovechamiento de estas herramientas que permitan simplificar, agilizar y evitar riesgos de corrupción de ventanilla a través de estrategias y acciones de Gobierno Digital.

Finalmente, con base en el diagnóstico, se identificaron elementos importantes de opacidad y limitada colaboración de las instituciones con la ciudadanía, por lo que se requieren de estrategias de promoción y apertura de las instituciones del Estado a fin de implementar esquemas de gobierno abierto. En ese sentido, la transparencia gubernamental y la participación supondrán la generación de información socialmente útil que reduzca riesgos de corrupción en sectores clave y también brindará insumos suficientes para la participación, colaboración y co-creación entre servidores públicos y la sociedad. Estos

elementos se convertirán en pilares para el desarrollo de estrategias de control de la corrupción.

Con estos enfoques se percibe a las políticas públicas anticorrupción como el instrumento para lograr una integración multidimensional, intersectorial y multinivel, así como la alianza entre diversos actores de la vida pública que permita relaciones de poder más democráticas y que contribuyan a alcanzar uno de los objetivos más urgentes en la agenda pública a la par de reconocer las particularidades de la entidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la de Michoacán de Ocampo, el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), el Plan Sexenal (2021-2027), la Política Nacional Anticorrupción y los Programas Sectoriales han

contemplado ya elementos relativos a los tres principios transversales, tales como la adopción de Derechos Humanos, la no discriminación, la perspectiva de género, el uso de tecnologías de la información así como el impulso de un gobierno más participativo, austero, transparente y eficiente.

Con esta inclusión, la PEA no sólo promueve en su diseño, implementación y evaluación la adopción de dos referentes en la gestión pública contemporánea tales como Gobierno Abierto y el Gobierno Digital, sino que estima una mirada de intersección en cada uno de los 4 ejes estratégicos ajustados a las condiciones valorativas y operacionales locales y al principio de no discriminación en las prioridades en el combate contra la corrupción.

**Gráfico 99. Principios Transversales de la PEA**



Fuente: Elaboración propia

## I. Derechos Humanos

La corrupción sistémica no solo conlleva al detrimento del correcto funcionamiento del Estado de Derecho, como base y acceso para el ejercicio de otros derechos civiles y económicos; también retroalimenta la violación de derechos humanos, la impunidad, violencia, abuso de poder e inseguridad. Lo que representa, además, un obstáculo estructural para la implementación y el goce de los mismos por todas las personas.

Cifras de la ONU establecen que la corrupción, el soborno, el robo y la evasión impositiva cuestan alrededor de \$1.26 billones de dólares para los países en desarrollo (como lo es México) por año; cantidad que podría usarse para ayudar a aquellas personas que viven con menos de \$1.25 dólar al día durante al menos seis años.

Los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia continúan suponiendo una grave amenaza para el desarrollo sostenible por lo cual dentro de los Objetivos para el Desarrollo (ODS) se estableció el objetivo de promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, ubicado con el numeral 16.

**Gráfico 100. Objetivos de Desarrollo Sostenible**



Fuente: ONU

Si bien “en ningún país existe a nivel legislativo un enfoque de derechos humanos para combatir la corrupción, afectando víctimas de la corrupción y la reparación de la violación a derechos humanos por corrupción” (EVAL, 2022: iii), resulta fundamental establecer el Enfoque de Derechos Humanos como un principio transversal de la política pública en el que se enfatice en que la corrupción puede tener múltiples consecuencias y efectos negativos, que afectan de manera desproporcionada a grupos en situación de vulnerabilidad.

Con base en lo anterior, y en las recomendaciones de la Red Nacional Anticorrupción (2021) para implementar en el diseño de las Políticas Estatales Anticorrupción, en esta Política se han contemplado elementos concretos del enfoque de Derechos Humanos desde un inicio (Espinosa, 2020), tales como:

- Establecimiento de relaciones entre corrupción y derechos humanos de la entidad, desde las relaciones causales y árbol de problema.
- Detección de falta de mecanismos de reparación de daño y de determinación de víctima de corrupción.

- Integración de manera proactiva el principio transversal de derechos humanos en las prioridades de política.
- Identificar como prioritaria la cuestión de la protección de personas alertadoras o denunciantes de corrupción.

Asimismo la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, contempla como primer capítulo los Derechos Humanos que como personas y sociedad se gozará y las garantías que el Estado dará para ello. En particular se centrarán los siguientes dos subapartados en lo determinado por la Carta Magna en sus artículos primero y tercero.

Será igualmente pertinente la aplicación de este enfoque en el Programa de Implementación que se derive de esta Política Pública Estatal, en función de que: “Los presupuestos públicos pueden ser utilizados como una herramienta para la redistribución equitativa de los recursos públicos con el objeto de superar las desigualdades sociales, incluida la de género, y para avanzar en el sentido de que los derechos humanos sean una experiencia humana cotidiana.” (Miranda, 2016).

## a) Interculturalidad

Michoacán es culturalmente diverso, no sólo por estar en el enclave del imperio purépecha ni por su relevancia en las costumbres, gastronomía y tradiciones mexicanas. La entidad cuenta con diversas culturas que corresponde a la multiplicidad de las formas de vida de los grupos humanos (Villoro, 2007). Es así como en Michoacán se reconoce esta interculturalidad con la presencia originaria de 4 grupos indígenas; purépecha, náhuatl, mazahua y otomí. 4 de cada 100 michoacanos hablan una lengua indígena y las más habladas en el estado son:

**Tabla 9. Lenguas indígenas en Michoacán**

Idioma	Número de hablantes (año 2015)
Purépecha	187,593
Náhuatl	18,245
Mazahua	12,067
No especificado	9,068
Otomí	2,302

Fuente: Elaboración propia con base en CDI-INPI 2015

El concepto de *interculturalidad* se refiere a “complejas relaciones, negociaciones e intercambios culturales, y busca desarrollar una interacción entre personas, conocimientos y prácticas culturalmente diferentes; una interacción que reconoce y que parte de las asimetrías sociales, económicas, políticas y de poder y de las condiciones institucionales que limitan la posibilidad que el otro” pueda ser considerado como sujeto con identidad, diferencia e incide en la capacidad de actuar” (Walsh, 2005).

La entidad es pionera en las experiencias comunitarias de administración de recursos municipales y, porsupuesto, cuna del primer referente jurídico en la materia a nivel nacional que, como es conocido, derivó de la resolución judicial SUP-JDC-1865/2015 que obtuvo la comunidad purépecha de Pichátaro frente al ayuntamiento de Tingambato en 2016. De hecho se puede afirmar que desde hace varios años el autogobierno se ha convertido en la principal demanda entre las comunidades indígenas de Michoacán (Protocolo General de Actuación del Gobierno de Michoacán para la Transición de Comunidades Indígenas hacia el Autogobierno y el Ejercicio del Presupuesto Directo, 2021-2027).

El reconocimiento de la libre autodeterminación de diversas comunidades indígenas en Michoacán ha generado una reconfiguración normativa dentro del Estado mexicano, abriendo con ello nuevos espacios de intersección entre los sistemas político-administrativos de la entidad federativa y los autogobiernos indígenas, especialmente en los mecanismos relacionados con el acceso y ejercicio presupuestal.

Se retoma particularmente el caso del Municipio de Cherán, “ya que por vez primera se reconoció a la comunidad indígena como sujeto de derecho público, ya que se igualó la estructura del Concejo Mayor de Cherán a la de un Ayuntamiento” (Pérez, 2017, p. 100). Sobre esta línea se vislumbra que este acto de autoridad ha marcado un parteaguas en el entendimiento del pluralismo jurídico del país, generando indeterminación entre ámbitos de gobierno por una ambigüedad de mecanismos para calcular y transferir recursos públicos. Más aún, cuando estos no se encuentran enmarcados únicamente en la figura municipal, ya que se trata también de otros niveles de gobierno, como son las tenencias y las comunidades.

Al 2020 (TEEM 2017-2020) Cherán y casi una veintena de tenencias y comunidades indígenas

han ejercido su derecho al autogobierno a través de los tratados internacionales de Derechos Humanos y en atención a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán<sup>1</sup>.

En este sentido, se ha derivado una atención *sui géneris* a obligaciones estatales en las transferencias y en el uso de los recursos públicos. Sobre esta situación, la Política Estatal Anticorrupción pretende identificar cómo y cuáles son los mecanismos o modelos que se configuran en la intersección de sistemas con el fin de establecer capacidades operativas en relación a la ejecución de los recursos públicos, su transparencia y su rendición de cuentas en distintos contextos, por lo que es posible identificar el ejercicio de la autonomía más allá de la dimensión del autogobierno; es decir, en la dimensión económica, administrativa, política, lingüística y jurídica.

Al respecto, los párrafos 3, 4 y 5 del artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial el 30 de marzo de 2021, estipulan en relación con el ejercicio de los presupuestos, transparencia, fiscalización y responsabilidades de las comunidades indígenas, a la letra que:

“Para la ejecución del presupuesto, las comunidades podrán participar en la determinación del tipo de obras que habrán de realizarse en las comunidades mediante consultas públicas. En el caso de ejercer recursos presupuestales en forma directa, las autoridades de las comunidades indígenas observarán el marco regulatorio en materia de transparencia, fiscalización y responsabilidades administrativas. Las comunidades indígenas que tengan el carácter de Tenencia tendrán el derecho

a ejercer directamente los recursos presupuestales que les sean asignados por el municipio que deberá incluir la totalidad del impuesto predial recaudado en la respectiva comunidad; siempre con previa consulta libre, informada y de buena fe”.

Aunado a la rendición de cuentas, el Sistema Estatal Anticorrupción se obliga a que la PEA tenga una mirada de combate a la corrupción desde los municipios, concejos, comunidades y tenencias de Michoacán y que los ejes de esta, como el combate a la impunidad, los trámites gubernamentales y la participación ciudadana, sean también basados en sus condiciones y circunstancias específicas.

En suma, se requiere localizar puntos comunes o recurrentes al momento de ejercer los presupuestos públicos, así como revisar la agenda anticorrupción en toda la sociedad michoacana. El Estado pluricultural mexicano obliga a repensar los métodos de análisis y las formas de conducir sin corrupción los asuntos públicos, acordes con la realidad y actualidad de todas y todos los michoacanos.

## b) Perspectiva de Género

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 de INEGI, el 51.4% de la población de Michoacán, está compuesta por mujeres, con un total de 2,442,505 michoacanas. Este porcentaje hace patente que, además de que más de la mitad de la población pertenece a este sector, cualquier política o acción pública sin su perspectiva y consideración, quedaría sin fundamento. En este sentido la ONU señala que “La corrupción afecta de manera desproporcionada a las poblaciones vulnerables y perjudica con mayor dureza a las

<sup>1</sup> Listado de comunidades que ejercen su presupuesto directo (corte a marzo de 2022):

San Francisco Pichátaro, tenencia del municipio de Tingambato, Michoacán; hubo resolución jurisdiccional.  
 Santa Fe de la Laguna, municipio de Quiroga, Michoacán. Es Tenencia, consultó el IEM en atención a resolución jurisdiccional.  
 San Felipe de los Herreros, municipio de Charapan, Michoacán, hubo resolución jurisdiccional.  
 Cabecera Municipal de municipio de Nahuatzen, Michoacán. Se consultó el IEM en atención a resolución jurisdiccional.  
 Arantepacua, municipio de Nahuatzen, Michoacán. Es Tenencia y consultó el IEM en atención a resolución jurisdiccional.  
 Santa María Sevina, municipio de Nahuatzen, Michoacán. Es Tenencia, consultó el IEM en atención a resolución jurisdiccional.  
 Comachuen, municipio de Nahuatzen, Michoacán. Es Tenencia, fue un Acuerdo municipal y posteriormente resolución jurisdiccional.  
 San Benito de Palermo, pertenece a la Tenencia de Pamatácuaro, municipio de Los Reyes, Michoacán, pero hubo resolución jurisdiccional.  
 San Ángel Zurumucapio, municipio de Ziracuaretiro, Se solicitó por consulta en atención a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.  
 La Cantera, municipio de Tangamandapio, se solicitó por consulta en atención a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.  
 Ocumicho, municipio de Charapan, se solicitó por consulta en atención a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.  
 Jaracuaro, municipio de Erongarícuaro, se solicitó por consulta en atención a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.  
 Turicuaro, municipio de Nahuatzen, se solicitó por consulta en atención a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.  
 Angahuan, municipio de Uruapan, se solicitó por consulta en atención a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.  
 Janitzio, municipio de Pátzcuaro, Michoacán, se solicitó por consulta en atención a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.  
 Donaciono Ojeda, municipio de Zitácuaro, se solicitó por consulta en atención a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.  
 Crescencio Morales, municipio de Zitácuaro, se solicitó por consulta en atención a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.  
 Carapan, municipio de Chilchota, se solicitó por consulta en atención a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.  
 Jesús Díaz Tzirio, municipio de Los Reyes, se solicitó por consulta en atención a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

personas en situación de pobreza, especialmente a las mujeres, quienes representan una proporción mayor de los pobres en el mundo” (ONUDD, 2019).

De la misma forma, se hace referencia a la transversalidad en la perspectiva de género como herramienta para la promoción y acción de la igualdad de oportunidades y de trato entre géneros. Ello, mediante el reconocimiento de la diferencia, el respeto a los Derechos Humanos y la transformación de las estructuras. La OCDE, la define como: “la integración sistemática de las situaciones, intereses, prioridades y necesidades propias de las mujeres en todas las políticas del Estado, con miras a promover y velar por la igualdad entre mujeres y hombres” (OCDE, 1997).

Se reconoce que hombres y mujeres viven, sufren y piensan a la corrupción de forma distinta. Evidencia de ello se ubica en las relaciones entre variables de género de las encuestas previamente citadas y la conceptualización de la corrupción; en este sentido las respuestas masculinas cuentan con un porcentaje superior en cuanto a asociar la corrupción con el “Reparto de cargos públicos que los funcionarios hacen entre amigos y familiares, para obtener poder y riqueza”, mientras que un 10% más de mujeres lo asocian al acceso de trámites y servicios públicos. O bien, en la priorización de los asuntos públicos, como se ha citado previamente en la Encuesta ENCUCI del INEGI, para el género masculino la corrupción es la temática de primer orden, mientras que el femenino respondió con una mayor prevalencia está el combate a la pobreza.

En este sentido, se infiere que el trato directo con trámites de servicios públicos como el acceso a agua, salud, programas de asistencia social o de educación básica las expone al pago de sobornos o limitaciones que ponen de manifiesto esta distancia entre géneros. Ester Heredia, Amparo Ramos y Carlos Candela (2011), argumentan que las causas están directamente ligadas a los roles que las mujeres han desempeñado tradicionalmente y quienes siguen asumiendo las mayores cargas en el espacio doméstico, tales como los cuidados, la alimentación familiar y la educación. Cabría señalar que el 28% de 1,191,884 hogares en Michoacán tienen una mujer como jefa de familia (INEGI, 2015).

Del mismo modo, en múltiples espacios como

educativos o laborales, las adolescentes y mujeres señalan las encuestas, han estado expuestas a ser presionadas a brindar favores sexuales como moneda de cambio en hechos o actos de corrupción. No obstante, pese a que la relación entre género y corrupción es un tema que ha tomado importancia en los últimos años, las estadísticas para dimensionar la problemática aún son escasas en México y en el mundo.

Otra diferencia sustancial entre géneros se ubica en el cuestionamiento en relación con su experiencia y participación, en este sentido las mujeres muestran una tendencia más intensa a señalar a la corrupción, como “de la calle o ventanilla” y en menor medida aquella que refiere a la esfera pública y de poder, la “gran corrupción”. Entre las posibles interpretaciones está en la proporción de mujeres que participan en espacios de toma de decisiones políticas, predominantemente masculinos.

Para ilustrar la presencia femenina en los espacios de toma de decisión pública de Michoacán, sirvan los siguientes datos:

1. De los 112 Municipios, 26 tienen presidentas municipales frente a sus ayuntamientos, mientras que son 86 sus homólogos masculinos. En cifras de la Integración de Ayuntamientos para el Proceso Electoral Ordinario 2020-2021 del Instituto Electoral de Michoacán, los porcentajes corresponden a un 23.2% y 76.7%, respectivamente; con un ligero avance en la proporción del proceso electoral anterior (2018) de 21.4% de Presidentas Municipales frente a un 78.6%.
2. En el Poder Judicial, sus Órganos Superiores cuentan con una participación de una relación 1 a 3 de mujeres, es decir 33%.
3. De los 7 Órganos constitucionalmente Autónomos de Michoacán, sólo uno, el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales está encabezado por una mujer.

Diseñar la PEA con lenguaje incluyente ha sido también un eje de transversalización puesto que las palabras importan al ser evidencia de la

construcción de las realidades y de los valores de una sociedad. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) destaca que “eliminar el sexismo en el lenguaje persigue dos objetivos: visibilizar a las mujeres para equilibrar las asimetrías de género y valorar la diversidad que compone nuestra sociedad” (2015).

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 4to constitucional “La mujer y el hombre son iguales ante la ley”, y el artículo 5 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la igualdad sustantiva se auxilia de las acciones afirmativas, las cuales se definen como “el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres”.

Bajo esta lógica, la Política Estatal retoma la desigualdad que existe en la relación de la corrupción y el género, por lo cual las dos propuestas prioritarias a seguir son acciones afirmativas en materia de igualdad sustantiva. La primera de ellas es solicitar cuotas de participación y de presencia equitativa de los géneros en puestos y Comités el Sistema Estatal Anticorrupción, con el fin de modificar la cultura organizacional tradicional. Del mismo modo se vislumbraría un diseño de Servicio Civil de Carrera en las instituciones del Sistema que garantice esta equidad en niveles directivos. Por ejemplo, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo, en el último párrafo del artículo 16, señala que “en la conformación del Comité de Participación Ciudadana se procurará que prevalezca la equidad de género”.

La segunda medida refiere a identificar líneas de acción relativas al género y Derechos Humanos, para que el Sistema Estatal Anticorrupción les incorpore en los documentos que emite. Al igual que generar estadísticas diferenciadas y medir con esta perspectiva actividades de implementación y seguimiento.

Por otra parte, en el ámbito de protección a denunciantes y en la creación de medidas para incidir en la reducción de corrupción en trámites y servicios, será importante delimitar acciones específicas para hacer frente al acoso y hostigamiento sexual. Ya que de acuerdo con el Barómetro de la Corrupción Global: América Latina y el Caribe, de Transparencia Internacional (2019), la sextorsión es una de las formas más

importantes de corrupción referente al género.

Finalmente, resulta imprescindible señalar que los datos apuntan que no hay evidencia de que algún género sea más o menos proclive a participar en la corrupción; “no es el género de las personas sino los espacios de opacidad e impunidad lo que provoca y reproducen este mal”. La ONU reitera la idea al mencionar que “la oportunidad y la exposición al riesgo son lo importante... si se presenta la oportunidad, las mujeres serían tan corruptas como los hombres” (ONUDC, 2019). Ya que de acuerdo con el Barómetro de la Corrupción Global: América Latina y el Caribe, de Transparencia Internacional (2019), la sextorsión es una de las formas más importantes de corrupción referente al género, 1 de cada 5 en Latinoamérica señala al respecto haber tenido una experiencia o sabe de alguien que la tuvo, y el 71% piensa que la Sextorsión sucede algunas veces.

## II. Gobierno Digital

De acuerdo con estudios y evidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han identificado que para combatir, prevenir y controlar la corrupción, es necesario combinar las reformas regulatorias con tecnologías digitales y con la infraestructura que permita mejorar las capacidades técnicas y administrativas. Se ha demostrado que la tecnología es una herramienta fundamental para construir sociedades más transparentes y que los ciudadanos accedan a más y mejor información.

Esto permitirá a los gobiernos alcanzar mejores niveles de transparencia e integridad, mediante el uso de datos y analítica avanzada, con la que las empresas puedan invertir y la ciudadanía pueda empoderarse y tener mayor confianza en el gobierno.

El gobierno digital (también entendido por administración electrónica, o sus vertientes de digitalización y uso de internet con el prefijo e-), refiere a la selección, desarrollo, implementación y uso de las TIC en el gobierno para proveer servicios públicos, mejorar la eficiencia administrativa, promover valores y mecanismos democráticos. (Gómez-Reynoso y Sandoval-

Almazán, 2013).

En ese sentido, la gobernanza digital, es la aplicación de las TIC a la dimensión ejecutiva del gobierno para desarrollar los procesos internos a la administración pública, así como las interacciones con la ciudadanía en las dimensiones de transparencia y acceso a la información, disposición de datos abiertos, trámites y servicios en línea y mecanismos de participación ciudadana (IGDE, reporte 2019).

La implementación de canales, vías, infraestructura y capacidades, relacionadas con el mundo digital se estiman, además de necesarias, como de gran ayuda en el combate de la corrupción, ya que se demandan mecanismos y prácticas modernas y de inteligencia que permitan acciones efectivas de monitoreo, investigación y detección (Zapata y Céspedes, 2015). Aunque son muchas las ventajas que surgen con la adopción de las TIC dentro del gobierno, también suponen retos ya que su implementación, uso y apropiación se dan de forma paulatina dentro de la administración pública.

Entre las mediciones para Michoacán se tiene el Índice de Gobierno Electrónico Estatal (IGEE) 2020, el cual constituye una medida de la oferta de servicios electrónicos que ofrecen los gobiernos estatales en México, identificando nueve aplicaciones diferentes o elementos informativos y de participación ciudadana utilizados en los portales, además ilustra los retos por afrontar en materia digital, así como garantizar la oferta de servicios electrónicos que ofrecen los gobiernos estatales. Cifras que se extrapolan cuando se refiere a la brecha digital imperante en los municipios de Michoacán.

Por su parte, el Índice de Desarrollo Digital Estatal (IDDE-2021), creado por el Centro México Digital, identifica las particularidades de cada estado en términos de desarrollo digital, entre sus objetivos es:

- Conocer el grado de digitalización de los estados.
- Identificar las debilidades, fortalezas y áreas de oportunidad en el proceso de transformación digital de las entidades.
- Emitir recomendaciones específicas para contribuir en la aceleración de su

proceso de transformación digital.

- Identificar y cuantificar la relación entre la digitalización y el desarrollo económico y social de los estados.

Este índice se divide en tres pilares: Infraestructura; Digitalización de las personas y la sociedad y; Innovación y adopción tecnológica en las empresas. Para calcular el valor del IDDE 2021, se sumaron los valores de cada pilar, cada uno con un valor de 0 a 100, los cuales de forma agregada pueden tener un valor entre 0a 300. Cada pilar tiene el mismo peso en el cálculo del índice. En el caso de Michoacán ocupa la octava posición en el grupo Emprendedor, ligeramente por debajo del promedio del grupo. En el Pilar de Infraestructura, se encuentra en la posición 7 cercano al promedio del grupo, mientras que en el Pilar de Digitalización de las personas y la sociedad, se encuentra en la posición 8 ligeramente cerca a de la media del grupo Emprendedor. En Innovación y adopción tecnológica, está en el tercer sitio, con un puntaje superior al promedio.

Entre las recomendaciones para la implementación de una gobernanza digital a nivel estatal y municipal, es precisamente, establecer leyes y mecanismos de coordinación para impulsar acciones de modernización de la administración pública. En este sentido, y como un avance importante en la materia, en el año 2021 el Gobierno del Estado publicó la Ley de Gobierno Digital del Estado de Michoacán, cuyo objetivo es que se establezcan políticas de inclusión digital que garantice el acceso a todas y todos los habitantes del Estado a la sociedad de la información y conocimiento, estableciendo las instancias e instrumentos mediante los cuales los órganos del Estado implementarán el uso y aprovechamiento estratégico de las tecnologías de la información, para mejorar la relación de los mismos con las y los ciudadanos para así aumentar la eficacia y eficiencia de su gestión, mejorar la simplificación administrativa, así como de los servicios que prestan e incrementar la transparencia y la participación ciudadana. *W Que viajen los datos, no las personas.*

Digitalizar los pagos de servicios públicos y trámites de licencias de funcionamiento a cargo de las administraciones municipales, podrían ser algunos de los primeros ejercicios de gobierno digital, lo cual representa un beneficio para las

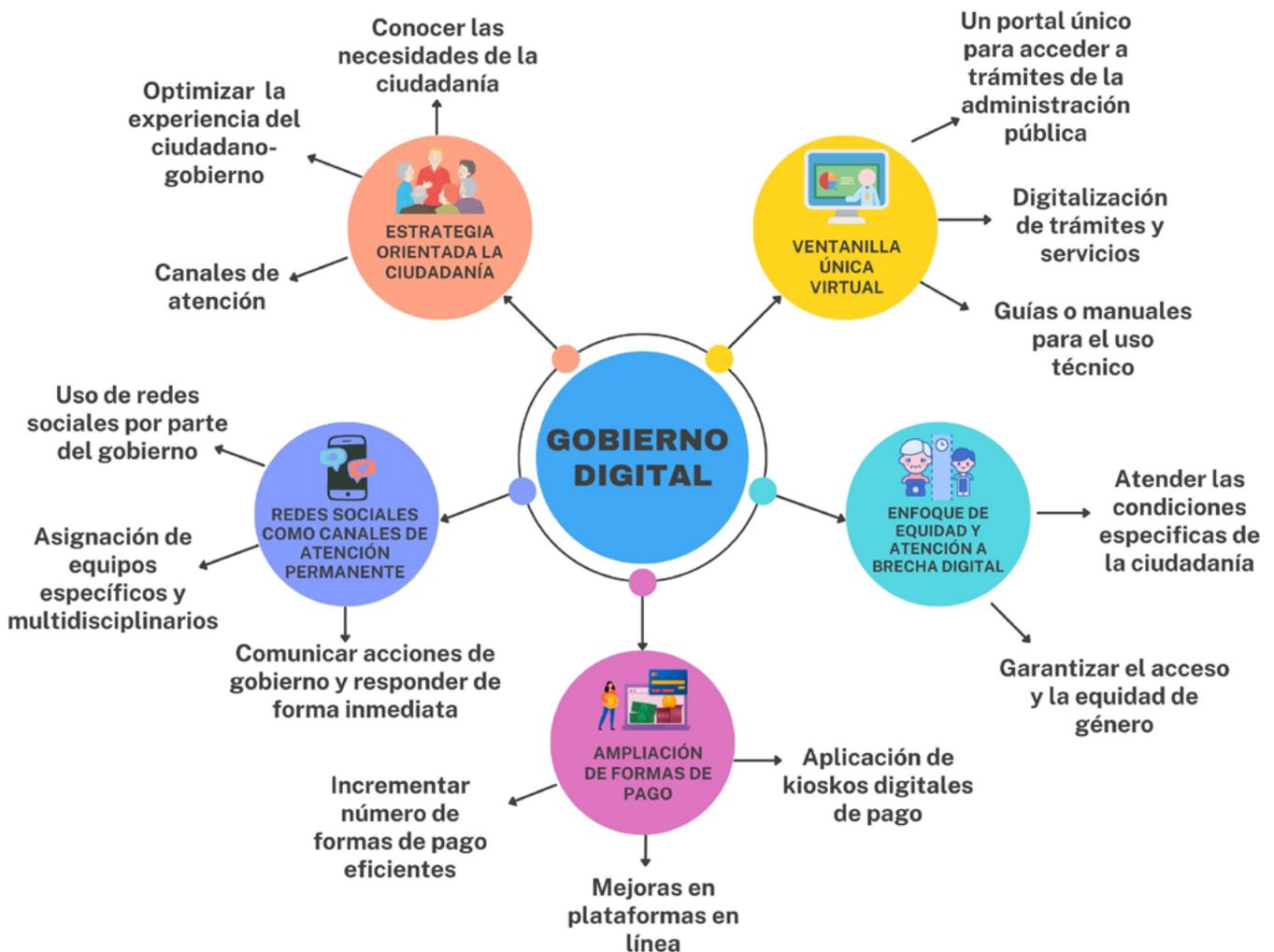
y los michoacanos para recortar tiempos, evitar filas y aglomeraciones, mejoraría la gestión administrativa y como medida preventiva en puntos de contacto con riesgos de corrupción. A la cual se irán adhiriendo conexiones con las Plataformas Digitales en materias en específico, así como el desarrollo de medios de interacción más intensos, en términos de intercambio con la sociedad y otras instituciones.

No obstante, es necesario contemplar las necesidades y condiciones de los ciudadanos, en muchas regiones del país existe un importante problema de brecha digital o también llamada estratificación digital es un problema complejo, el termino no abarca la magnitud de la situación que es determinar quién está conectado y quien no, sino quien utiliza las tecnologías de la

información de la forma adecuada maximizando los beneficios que se obtiene de ellas. Lo que es insuficiente para garantizar igualdad de oportunidades (Díaz, 2018). Por lo tanto, las estrategias de inclusión digital deben contemplar a la población que carece de infraestructura y conocimientos básicos para aprovechar de forma integral las ventajas de las TIC.

Por lo anterior, se considera la inclusión de un eje transversal de Gobierno Digital, para coadyuvar con los demás ejes estratégicos e impulsar una transformación de las administraciones públicas a partir de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación y tecnología, que ayude a aumentar la integridad pública y el combate a la corrupción en Michoacán.

**Gráfico 101. Gobierno Digital en Michoacán**



Fuente: Elaboración propia con base en el IGEE 2021

## Plataforma Digital Estatal

Uno de los nodos de contacto entre el SEA y los Órganos del Estado y municipios, es el instrumento de inteligencia institucional del Sistema Estatal Anticorrupción, denominado Plataforma Digital Estatal (PDE). La cual es un medio para la concentración y consulta de datos en la materia anticorrupción, que busca eliminar barreras y romper silos de información para que los datos sean comparables, accesibles, utilizables y estén dispuestos en un solo lugar para su consulta inmediata.

Busca ser una herramienta tecnológica especialmente para que las autoridades encargadas de prevenir, investigar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción, así como las que tienen a su cargo la fiscalización y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria, en forma expedita y oportuna para el ejercicio de sus atribuciones contenida en los Sistemas que se conecte con dicha Plataforma.

Los sistemas previstos por las leyes de Responsabilidades Administrativas y Anticorrupción para el Estado de Michoacán son:

### Gráfico 102. Sistemas de la Plataforma Digital Estatal



Fuente: Elaboración propia

Entre los principales objetivos para desarrollar estos Sistemas se ubica el usar las nuevas tecnologías, metodologías de trabajo, ciencia de datos e inteligencia artificial como insumos y apoyo al trabajo de las autoridades de los sistemas anticorrupción para: analizar, predecir y alertar a las autoridades sobre posibles riesgos de corrupción; automatizar procesos, evitar discrecionalidad, colusión y conflicto de interés; promover el uso de datos para respaldar sanciones y como evidencia para combatir la impunidad; dar seguimiento en tiempo real, a los procesos y proyectos de contratación pública, asegurar el cumplimiento de sus objetivos y garantizar una mayor eficiencia en las compras públicas; apoyar la participación ciudadana, poniendo al ciudadano al centro del combate

a la corrupción; incorporar información sobre indicadores para evaluar la presente política pública y el fenómeno del estado y dar evidencia para generar recomendaciones de política pública a las autoridades del Sistema Estatal Anticorrupción.

Además, es una herramienta para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas así como evitar la dispersión de información por parte de las autoridades encargadas de la prevención, investigación y sanción de faltas administrativas y posibles hechos de corrupción; situación que conlleva un retraso en los procedimientos de responsabilidades; que deriva en la falta de credibilidad ciudadana en las instituciones y altos índices de impunidad.

### III. Gobierno Abierto

Los modelos de Gobierno Abierto se han desarrollado como resultado de las transformaciones en la forma de entender la relación gobierno-sociedad, en la que la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración, la rendición de cuentas, la innovación y la tecnología se configuran como elementos esenciales para crear una nueva forma de relaciones en la esfera pública, donde la apertura, la comunicación y la co-creación se instauren como una forma horizontal de organización entre diversos sectores de la sociedad y no solamente desde la visión política y de la administración pública (Pérez, et. al, 2021).

El Gobierno Abierto no es un concepto nuevo, pero sí uno que ha tenido un resurgimiento en los últimos años, representando uno de los nuevos modelos de gobernanza que intentan responder a los retos de los problemas públicos actuales, como es el caso de la corrupción sistémica. En ese sentido, afirma Naser:

Esta nueva forma [Gobierno Abierto] de hacer gestión pública promueve, por tanto, políticas de transparencia, canales de participación ciudadana para el diseño e implementación de las políticas públicas y mecanismos que estimulen el aprovechamiento de las capacidades, de la experiencia, del conocimiento y del entusiasmo de la sociedad para generar soluciones a todo tipo de problemáticas comunes. (2017, p. 8).

La necesidad de recuperar la confianza, de atender de forma efectiva las demandas sociales, de ejercer de forma ética la representación popular y de lograr un eficiente control de los recursos públicos, como instrumento para el logro de los objetivos planteados mediante sus pilares de transparencia, participación/colaboración, rendición de cuentas y datos abiertos. Modelo adoptado de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, sus siglas en inglés) y que México firmó desde sus inicios en 2011.

En este escenario, las reformas político-administrativas apuntan a la incorporación de las y los ciudadanos y organizaciones de la

sociedad civil en los procesos de planeación, implementación y evaluación de todas las actividades gubernamentales, considerando a la ciudadanía como parte de la solución de los problemas públicos y como sujeto de derechos para influir en la toma de decisiones y en la definición de la agenda pública en especial en el tema del combate a la corrupción.

La OEA refiere al elemento de “participación/colaboración” dentro del Gobierno Abierto, como un gobierno participativo que fomenta el derecho de la ciudadanía a intervenir activamente en la toma de decisiones políticas, promueve la interacción entre el Estado y la sociedad para que ambas partes puedan beneficiarse de sus conocimientos, ideas y experiencias con la finalidad de mejorar la calidad y eficacia de la acción pública (OEA, 2020).

En la conformación de los cambios de paradigma, se encuentra la conformación de gobiernos horizontales y con una influencia de actores privados y sociales en los procesos decisionales de políticas públicas, desde esta perspectiva el gobierno se transforma en un espacio para la producción de decisiones que deja de centrarse en actores políticos o burocráticos.

Hay una gran expectativa de los beneficios que el Gobierno y Estado Abierto traen consigo en las administraciones públicas, ya que los ejes sobre los que descansa este modelo de gobernanza como es la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración, permiten la apertura gubernamental es decir, “abre las puertas” a la ciudadanía para conocer e incidir en las acciones de gobierno.

Entre los beneficios que trae consigo el Gobierno Abierto se encuentran:

- Mayor confianza en el gobierno, lo cual permite que las y los ciudadanos tengan mayor disposición a contribuir.
- Mejores resultados al menos costo, cuando se incluye la participación ciudadana, se potencian las ideas y los recursos.
- Elevar los niveles de cumplimiento, cuando los ciudadanos son parte del proceso, las acciones se legitiman.
- Equidad de acceso a la formulación de

las Políticas Públicas, entre menos límites tenga la participación ciudadana, se fortalece la igualdad de oportunidades y el compromiso social.

- Innovación y nuevas actividades económicas, es un motor y creación de valor en el sector público, privado y social.
- Eficacia en el aprovechamiento de los recursos, hay una garantía de que las políticas públicas atienden de forma directa las necesidades sociales, evitando fuga y malgasto de recursos (IEEPP, 2015).

En la presente Política se incorporan mecanismos que incluyan la opinión y decisión de diversas redes de actores, con la finalidad de incorporar las ideas y soluciones reales a las demandas ciudadanas y al problema de la corrupción pública. Además de desarrollar estrategias para la apertura de canales de comunicación entre gobierno y ciudadanía en materia anticorrupción. En ese sentido lo abierto apuesta por fortalecer la legitimidad política y capacidad del gobierno para enfrentar y responder a las numerosas, diversas y complejas demandas sociales.

# Prioridades de la Política Estatal Anticorrupción

De los 4 ejes estratégicos se han derivado 24 prioridades de Política que articulan los medios para el cumplimiento del objetivo general de largo plazo. A su vez estos marcan la pauta para el diseño del Programa de Implementación y sus subprogramas con el establecimiento de la prioridad a alcanzar por Eje.

Es importante señalar que la Ley del Sistema señala que las políticas son de observancia por todos los Órganos del Estado, por ende, la participación de todas las autoridades del Comité Coordinador será indispensable en la implementación de la PEA. Sin embargo, la figura de líder es relevante a nivel de coordinación y comunicación para un monitoreo puntual de la misma.

**Gráfico 103. Modelo de coordinación para la implementación de la Política**



Fuente: Elaboración propia con base en las prioridades y atribuciones de integrantes del Comité Coordinador

## Eje Estratégico 01 “Combatir la Impunidad”.

### Objetivo General:

Fortalecer la coordinación entre autoridades encargadas de detección, substanciación, investigación y sanción para disminuir los niveles de impunidad en el Estado de Michoacán; a través del impulso a la denuncia, a la generación de Inteligencia Administrativa, metodologías de investigación, generación, detección de faltas administrativas, actos de corrupción y fortalecimiento de las capacidades de los OIC's del Estado.

### Prioridades de Política.

1. Desarrollar mecanismos de coordinación y comunicación entre las instituciones estatales y municipales encargadas de atender, investigar, substanciar, resolver y sancionar las faltas administrativas y hechos de corrupción y las que tengan a su cargo la fiscalización y control de los recursos públicos; así como establecer la coordinación con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera para el combate a la corrupción. **Líderes de implementación: Comité Coordinador (CC), Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA).**
2. Generar un modelo de evaluación del funcionamiento y desempeño de las instituciones del Sistema Estatal Anticorrupción, mediante una metodología para el seguimiento de la Política Estatal Anticorrupción. **Líderes de implementación: Comité Coordinador (CC), Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA).**
3. Impulsar la generación de Inteligencia Administrativa para mejorar los procesos, capacidades y programas de las instancias encargadas de la investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas o actos de corrupción en el Estado de Michoacán. **Líderes de implementación: Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción (FECC), Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán (TJAM), Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA).**
4. Promover la participación de todas las autoridades competentes en la gestión, concentración y captura de información en los sistemas de la plataforma Digital Estatal. **Líderes de implementación: Comité Coordinador (CC), Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA).**
5. Impulsar la homologación de mecanismos de información sobre adquisiciones y contrataciones públicas que realizan los Órganos del Estado. **Líder de implementación: Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán (SECOEM), Secretaria Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA).**
6. Establecer una política criminal en materia de investigación, sanción de delitos por hechos de corrupción, para fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y así combatir los niveles de impunidad. **Líder de implementación: Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción (FECC), Poder Judicial (PJ).**
7. Fomentar a la denuncia por medio del desarrollo de protocolos y procesos homologados para la presentación de denuncias, así como para la protección a denunciantes, testigos, personas alertadoras y víctimas por hechos de corrupción. **Líderes de implementación: Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán (SECOEM), Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción (FECC), OICs Municipales.**
8. Impulsar procesos de protección a denunciantes, alertadores, testigos, personas alertadoras y víctimas por hechos de corrupción a escala estatal. **Líderes de implementación: Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán (SECOEM), Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción (FECC), OICs Municipales.**

9. Impulsar y promover el fortalecimiento de las capacidades, estructura y autonomía técnica de los Órganos Internos de Control de los Órganos del Estado. **Líderes de implementación: Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán (SECOEM), OICs Municipales, Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA).**

## Eje Estratégico 02. “Fortalecer la Cultura de la Legalidad”.

### Objetivo General:

Impulsar la integridad y la profesionalización en el sector público, así como la mejora regulatoria y simplificación de trámites y servicios a través del gobierno digital para disminuir los riesgos de corrupción en los puntos de contacto, gobierno-sociedad.

### Prioridades de Política.

10. Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de la ética pública y políticas de integridad para la prevención de conflictos de interés en el servicio público. **Líderes de implementación: Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán (SECOEM), OICs Municipales, Comité de Participación Ciudadana (CPC).**
11. Colaborar con los sectores educativo, social y empresarial para el fomento de la ética y cultura de la legalidad, desarrollo de políticas de integridad y adopción de buenas prácticas. **Líder de implementación: Comité de Participación Ciudadana (CPC).**
12. Establecer las bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de los servicios profesionales de carrera, mérito y profesionalización en todos los ámbitos de gobierno, con perspectiva de Derechos Humanos. **Líder de implementación: Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán (SECOEM), Poder Judicial (PJ)**
13. Impulsar la adopción del gobierno digital para la mejora regulatoria, simplificación y modernización de procesos, trámites y servicios públicos que brindan los órganos del Estado, orientado a la reducción de espacios de arbitrariedad. **Líderes de implementación: Comité de Participación Ciudadana (CPC), Poder Judicial (PJ), Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán (SECOEM).**

## Eje Estratégico 03. “Impulsar la Participación Ciudadana”.

### Objetivo General:

Incentivar el involucramiento ciudadano en el control de la corrupción mediante el fortalecimiento de mecanismos de participación y vigilancia social bajo un enfoque de Gobierno Abierto y con perspectiva de Derechos Humanos.

### Prioridades de Política.

14. Promover el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana con perspectiva de Derechos Humanos que contribuyan a la incidencia formal de la sociedad en los asuntos relativos a la vigilancia de Prevención y combate a la corrupción. **Líder de implementación: Comité de Participación Ciudadana (CPC).**

15. Incentivar políticas de gobierno abierto para el involucramiento y participación de la ciudadanía en la prevención y el combate a la corrupción para fortalecer la rendición de cuentas a través de la vigilancia social mediante el uso de herramientas digitales, innovación tecnológica y sistemas de evaluación ciudadana. **Líder de implementación: Comité de Participación Ciudadana (CPC), Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IMAIP).**
16. Establecer esquemas de colaboración y vinculación con OSC, academia y sector empresarial y organismos internacionales a fin de lograr un involucramiento e impacto social en el combate a la corrupción. **Líder de implementación: Comité de Participación Ciudadana (CPC).**
17. Realizar campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate y buscando su desnormalización. **Líder de implementación: Comité de Participación Ciudadana (CPC), Comité Coordinador (CC).**

## Eje estratégico 04. “Garantizar la Transparencia y el Control de los Recursos Públicos”.

### Objetivo General:

Garantizar la implementación de un ambiente de control en las administraciones públicas michoacanas a través de las auditorías, de la fiscalización del gasto público y de la vigilancia social para lograr un gobierno transparente, abierto y sostenible.

### Prioridades de Política.

18. Impulsar la consolidación y evaluación a escala estatal 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. **Líder de implementación: Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán (SECOEM) y Auditoría Superior de Michoacán (ASM).**
19. Impulsar la práctica 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. **Líder de implementación: Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán (SECOEM), OICs Municipales y Auditoría Superior de Michoacán (ASM).**
20. Control de riesgos de corrupción en programas sociales con enfoque de derechos humanos **Líderes de implementación: Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán (SECOEM), OICs Municipales y Auditoría Superior de Michoacán (ASM).**
21. 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. **Líder de implementación: Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán (SECOEM), Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IMAIP), OICs Municipales.**

22. Impulsar la implementación de la normatividad en materia de archivo y procesos de gestión documental, que mejoren la disposición, calidad de la información y la transparencia de los órganos del Estado. **Líder de implementación: Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IMAIP).**
23. Diseñar estrategias efectivas para el cumplimiento de obligaciones de transparencia sobre el ejercicio de los recursos públicos; así como la publicación de información proactiva en materia anticorrupción. **Líderes de implementación: Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IMAIP), Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo (TJAM).**
24. Fomentar las políticas de transparencia proactiva y la implementación de los principios de estado abierto que propicien, el seguimiento, evaluación y mejora de la rendición de cuentas de los entes públicos. **Líderes de implementación: Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IMAIP), Comité de Participación Ciudadana (CPC), Poder Judicial (PJ).**

La alineación, en términos de planeación y diseño de política pública, es entendida como la relación entre las directrices de distintos ámbitos institucionales para lograr coherencia, unidad y capacidades operativas en relación con un tema focalizado. En este sentido, la Política Estatal Anticorrupción parte de la lógica del análisis de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) para adoptar y adaptar aquellas prioridades y objetivos que respondan a las necesidades y particularidades recabadas del proceso de diagnóstico del fenómeno de la corrupción pública en el Estado de Michoacán.

Debido a ello, se han estudiado y reflexionado las 40 prioridades propuestas de alcance nacional. Sin embargo, para el caso local se han determinado 24 como áreas de enfoque en la planeación de las líneas generales para el combate de la corrupción en el corto, mediano y largo plazo.

Cabría señalar que la perspectiva michoacana no omite las 40 prioridades planteadas por la visión nacional, ya que éstas se han incluido en su totalidad, ya sea por la agrupación temática o atribuciones, o bien, trasladando algunas de ellas como objetivos específicos y con la premisa de que otras más encontrarán su incorporación como acciones concretas dentro del Programa de Implementación de la PEA (para mayor detalle, ver anexo 10).

Para que una política pública tenga éxito es fundamental una propuesta sólida basada en evidencia y en el consenso. El desarrollo efectivo de la presente Política se logrará con la colaboración, el esfuerzo y compromiso de cada una de las instituciones que conforman el SEA. Estableciendo bases y principios de coordinación para la creación, difusión, promoción y fomento de una cultura de legalidad, así como de acciones permanentes que aseguren la integridad y comportamiento ético de los servidores públicos de los Órganos del Estado, sustentada en la profesionalización y capacitación del servicio público elementos esenciales para el combate a la corrupción a través de la transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y control de los recursos públicos, que se traduzcan en beneficios para la ciudadanía.

La Política Estatal Anticorrupción es una apuesta para lograr que la entidad se posicione entre

las entidades federativas con niveles bajos de corrupción en el país. El primer paso, será articular las capacidades y herramientas necesarias que aseguren el desarrollo sostenible de las y los michoacanos.

La PEA es un proyecto de largo plazo, porque superar un desafío como el combate a la corrupción requiere de procesos amplios y complejos, lo cual no es algo que se alcance de forma inmediata. En función de esto, el objetivo de las acciones a emprender es una propuesta que brinda certeza en el tiempo para una lucha exitosa.

Actuar con miras hacia el futuro, implica planear estratégicamente las líneas de acción relativas a la reducción de riesgos para consolidar el estado que se desea alcanzar, al disminuir los impactos sociales y económicos que la corrupción genera.

### Gráfico 104. Prospectiva para Michoacán

El fin superior es lograr que el Estado cuente con plena capacidad para asegurar el Desarrollo Sostenible de las y los michoacanos. En el combate de la corrupción, se plantea que esta capacidad se refleje en los niveles más bajos de las manifestaciones del fenómeno.

#### Se vislumbra:

- Lograr un Estado donde las decisiones públicas estén basadas en la evidencia, en las necesidades públicas y en la participación democrática de la población.
- Contar con un gobierno controlado, profesional, ético, austero, eficaz y eficiente.
- Tener un rechazo generalizado a las conductas de corrupción por la sociedad michoacana.
- Fortalecer las capacidades institucionales de prevención, investigación y sanción.

#### La visión a largo plazo brinda:

- Sentido de dirección y rumbo
- Trabajo coordinado y eficaz
- Estrategias eficientes de planeación

Michoacán en el mediano y largo plazo habrá avanzado firmemente hacia la instauración de controles efectivos contra la corrupción, lo que será reflejado en la mejora de las principales mediciones al respecto:

- Cadena de Impunidad (denuncia, sanción, resolución de delitos).
- Trámites y servicios públicos con riesgos de corrupción atendidos.
- Percepción de la corrupción pública.
- Gobierno digital y Gobierno abierto.
- Transparencia proactiva.
- Cultura de legalidad y Estado de Derecho.

#### Para lograrlo, la PEA propone:

4

Ejes  
Estratégicos

24

Prioridades

3

Principios  
Transversales

#### Aplicados en

- Combate a la impunidad
- Ética pública e integridad
- Participación ciudadana
- Transparencia y control de recursos públicos

Fuente: Elaboración propia

Para integrar la Visión Michoacán, ha sido fundamental conocer la percepción de diversos sectores de la sociedad michoacana, lo cual ha permitido entender la complejidad del problema y desde qué aristas comenzar la construcción de la nueva visión que nos llevará a lograr posicionar a Michoacán como una entidad austera, íntegra, ética y con un Estado de derecho instaurado.

### Visión Michoacán

**Prospectivamente, la sociedad michoacana aspira a un Estado íntegro y próspero que avance en la instauración de controles efectivos y con los niveles bajos de corrupción en el país.**

De conformidad con los objetivos propuestos se vislumbra la situación deseada para el mediano y largo plazo. La siguiente tabla detalla los principales indicadores abordados en el análisis causal y a lo largo del diagnóstico. Mostrando su situación actual y su prospectiva ideal, cabría señalar que de igual forma se prevé la adopción y seguimiento de los indicadores propuestos en el Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC) para su monitoreo.

**Gráfico 105. Prospectiva Michoacán en cifras**

## VISIÓN POLÍTICA ESTATAL MICHOCACÁN

### Indicador

- Índice Global de Impunidad. (IGI-México, 2018)
- Percepción sobre frecuencia de corrupción por entidad federativa. (ENCIG-INEGI, 2021)
- Tasa de prevalencia de corrupción por cada 100,000 habitantes. (ENCIG-INEGI, 2021)
- Subíndice de Participación Ciudadana. (MGA, 2019).
- Subíndice de Transparencia. (MGA, 2019)
- Índice de Calidad de la Información presupuestal 2021
- Índice de Gobierno Electrónico Estatal. IGEE-2020)

### Prospectiva

- “Impunidad muy baja”. Primeros 3 lugares de 32
- “Poco frecuente” o “nunca” en los últimos lugares del país.
- Menor a 5,000 por cada 100,000 habitantes
- Calificación de 1
- Calificación de 1
- Primeros 5 lugares del Índice.
- Estatus aprobado, primeros 5 lugares

Fuente: Elaboración propia

A partir de la colaboración, el diálogo y la coordinación de las autoridades y sectores sociales, se perfila un escenario deseable al que se aspira en la materia del eje estratégico 01 “Combatir la impunidad”:

- Existirá un intercambio de información útil a través de canales de comunicación efectivos entre autoridades competentes de la prevención, investigación y resolutorias de faltas administrativas y delitos de corrupción (SEA).
- Las instituciones encargadas de la materia anticorrupción tendrán las capacidades institucionales suficientes, lo que permitirá eficientizar el desahogo de carpetas de investigación por faltas administrativas graves y por delitos de hechos de corrupción.
- Se generarán y vincularán los procesos de denuncia con la promoción de procedimientos de investigación.
- Acompañamiento permanente a los Órganos Internos de Control de los Municipios en un rediseño institucional para propiciar la autonomía de su quehacer, lo que permitirá mayor libertad en el ejercicio de sus funciones.

La visión del eje estratégico 02 “Fortalecer la cultura de legalidad” es:

- Una administración pública fortalecida a través de los programas de capacitación diseñados e implementados, por lo que cada servidor tendrá la oportunidad de obtener certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público, para lograr mayor eficiencia en el ejercicio de sus funciones.
- Habrá constantes campañas de difusión y promoción de ética pública y obligaciones en el personal público, lo que propiciará un servicio basado en valores y principios anticorrupción, por lo tanto, existirá una cultura de legalidad e integridad tanto en el servicio público como en la propia sociedad michoacana, a partir de la concientización y sensibilización en temas anticorrupción.
- El gobierno digital será la herramienta más utilizada para la simplificación de los

trámites y servicios públicos a través de plataformas electrónicas.

Lo que se proyecta para el eje estratégico 03 “Impulsar la participación ciudadana” es:

- Se contará con una agenda de los observatorios, laboratorios y OSC estatales y municipales para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno-sociedad.
- Habrá mecanismos establecidos por ley con propuestas vinculantes en la toma de decisiones públicas, además del acompañamiento e impulso en las iniciativas que están pendientes dentro del proceso legislativo.
- La ciudadanía participará en la vigilancia de compras, adquisiciones y servicios públicos.

En el eje estratégico 04 “Garantizar la transparencia y el control de los recursos públicos”, indispensables para la consolidación del Michoacán que se aspira:

- Habrá una adopción y homologación de reglas en materia de contrataciones públicas y de control presupuestal y contable.
- Existirá una vinculación eficaz entre la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), en el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y la Plataforma Digital Estatal (PDE) para el intercambio de información útil que servirá para la coordinación eficiente entre autoridades competentes en la materia.
- La transparencia y la rendición de cuentas como medios para conocer el uso de los recursos públicos, efectuando en su caso, acciones tendientes a corregir desviaciones o abusos.
- Con la fiscalización y vigilancia se obtiene un diagnóstico preciso sobre la eficacia y eficiencia de los programas públicos y que los recursos sean destinados efectivamente para lo que fueron diseñados generando un desarrollo sostenible.

Michoacán requiere de un nuevo diseño e

implementación de políticas públicas en las que se incluya mayor apertura gubernamental y en la población se interese en participar la vigilancia y el correcto funcionamiento de recursos y funciones, además de comprometer e involucrar a todos los agentes sociales en el esfuerzo por resolver este problema social.

En la etapa siguiente a la aprobación de la Política, con la integración del Programa de Implementación (PI) y subprogramas, estos objetivos se traducirán en cada una de las líneas de acción.

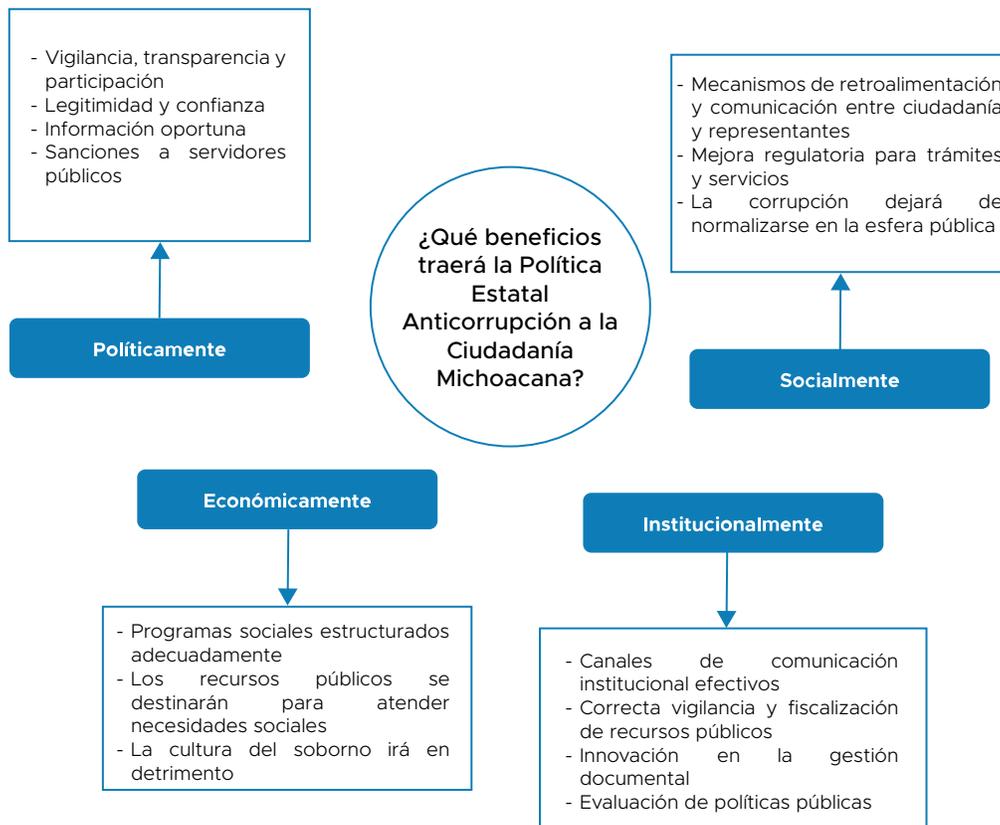
Con ello, la PEA concluye con la propuesta de emitir una guía general en materia anticorrupción para el Estado de Michoacán, y al exponer tres niveles narrativos (ejes estratégicos, prioridades de política y objetivos específicos). Se plantea que el marco de las alternativas de solución, sus fines y rumbo, están trazados para el establecimiento de las líneas de acción a desarrollar en el corto y mediano plazo en la materia. Por su parte, las líneas programáticas, el establecimiento de responsabilidades y acciones en específico, serán la materia del Programa de Implementación planteado para su diseño, consenso y ejecución en el conjunto de

órganos del SEA para el ejercicio 2023.

Sin duda, la eficacia de las líneas de acción, que de aquí se desprendan, y su materialización, dependerá en buena medida de la voluntad y la coordinación que el Sistema Estatal Anticorrupción logre a su interior, así como su incidencia en los procesos de otras instituciones y en la esfera social. No olvidemos que el combate a la corrupción refiere a un control y modificación al poder, por lo cual el peor riesgo de la implementación de una reforma, como la presente, es simularla.

Los retos que se enfrentan son complejos, no obstante, es imperativo apuntar y avanzar hacia la consecución de resultados positivos que le darán al Estado un nuevo horizonte. Lo cual sólo será posible con la participación de todos los actores políticos y sociales y, con el compromiso asumido por cada parte integrante del Sistema Estatal Anticorrupción y la sociedad michoacana. La PEA será una herramienta guía y fundamental para alcanzar los objetivos planteados. El siguiente gráfico presenta, de forma sintética, algunos de los beneficios que traerá consigo.

**Gráfico 106. Beneficios de la Política Estatal Anticorrupción**





# **IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**



# Implementación

Dentro del ciclo de política pública, la implementación es la etapa que sigue a la del diseño y formulación, la cual corresponde a la ejecución de las acciones propuestas. “La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (Aguilar, 2000, p. 3). En esta fase se concreta la articulación de todos los actores involucrados y de los factores que intervienen en la solución del problema para transformar las decisiones en acciones.

La fase de implementación comienza una vez que se han establecido los objetivos y diseñado el plan de acción a ejecutar. En términos de apego a la nomenclatura nacional en el combate a la corrupción, este producto de planeación está compuesto por un Programa de Implementación y 4 subprogramas los que serán determinados por los integrantes del SEA, basados en la propuesta de política pública. Logrando la lógica y dinámica siguiente:

**Gráfico 107. Planeación Estratégica para la implementación de la Política**

## Hoja de Ruta de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción

Coordinación Técnica: **SESEA**



Fuente: Elaboración propia con base en la planeación 2020-2021

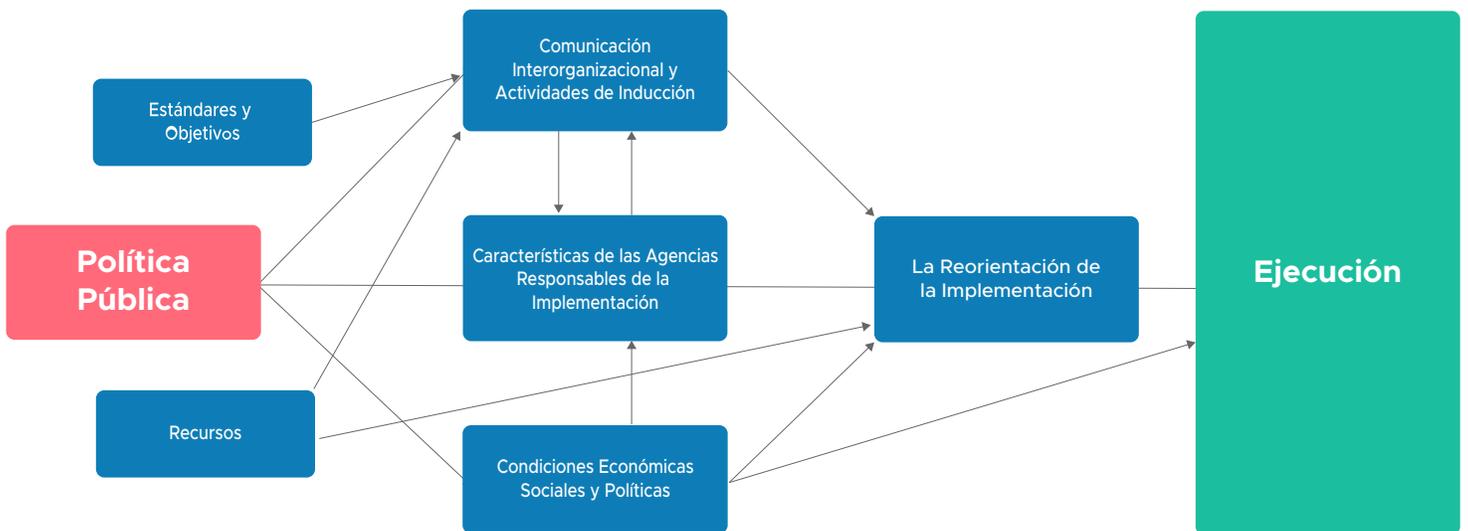
En el modelo del proceso de implementación de la PEA se retoman seis elementos que definirán el desarrollo de la política a través del establecimiento de vínculos. Este modelo y variables responden a la necesidad de concentrar los factores y elementos que permiten un desempeño efectivo de la Política.

1. Indicadores, que servirán como base para

evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos. Estos objetivos y estándares son las metas de las decisiones de política que indican las reglas para evaluar la ejecución de los programas. En este sentido, su relevancia radica en la determinación de competencias y responsabilidades de los actores involucrados para evitar ambigüedades;

- además de contar con el consenso de los responsables de la implementación.
2. Recursos, es fundamental reconocer que para que la política tenga éxito ésta requiere de recursos humanos, estructurales, materiales y técnicos, que incluyen fondos u otros incentivos que permitan una implementación efectiva.
  3. Comunicación, para que los objetivos de la política sean comprendidos por todos los actores involucrados, el mensaje debe tener la mayor claridad posible en cuestión de responsabilidades, actividades, tiempos y expectativas.
  4. Particularidades, las características de cada una de las instituciones encargadas de la implementación tienen efecto en la capacidad de la organización. Por ello, la Política tiene como finalidad establecer la coordinación entre las autoridades encargadas del combate a la corrupción, considerando las características propias de cada una de ellas.
  5. Condiciones económicas, políticas y sociales; son estos factores los que inciden de forma positiva o negativa, en el buen desempeño de la puesta en marcha de la política. La actitud, capacidad, compromiso y voluntad son parte de estas condicionantes.
  6. Rediseño constante, en el camino de la implementación se tendrán que reformular objetivos, esto debido a las lógicas internas de cada una de las instituciones y en función de las condiciones fluctuantes de las realidades y espacios.

**Gráfico 108. Modelo del proceso de Implementación de las políticas**



Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar (2000).

Las teorías de políticas públicas abordan los dos modelos preeminentes que explican el proceso de implementación: el modelo *top-down* (de arriba hacia abajo) y el modelo *bottom-up* (de abajo hacia arriba) (Pressman y Wildawsky, 1973). El primer enfoque es el tradicional y remite a los principios decisorios por el nivel jerárquico más alto, basado en la lógica de la legitimidad de las administraciones públicas. Como alternativa a éste, surgen los de *bottom-up* y los modelos de gobernanza, mismos que sugieren que la implementación debe realizarse desde los niveles más bajos de jerarquía, además se enfoca en las opiniones y percepciones de todos los actores involucrados. Asimismo, este modelo, se basa en una estructura de redes, es decir, en la interconexión entre instituciones, actores involucrados incluyendo las voces ciudadanas.

En virtud de lo anterior es importante precisar que la Política, y su PI, mostrarían tendencia hacia este último. Por ello, en primera instancia, se ubica la coordinación efectiva entre los integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción, guiados por sus órganos técnicos. En esta etapa se dilucidarían los canales de comunicación y el acercamiento con los distintos sectores públicos y privados, con el sector empresarial, académico, periodistas, universidades, organizaciones de la sociedad civil estatales y municipales, funcionarios públicos estatales y municipales, y en general a la ciudadanía que esté interesada en el tema. Para lograr la eficiencia en la implementación de la presente Política, es fundamental que cada uno de los integrantes del

Sistema Estatal Anticorrupción tome el liderazgo para cumplir con las prioridades de Política y mantener el vínculo permanente con la sociedad civil.

En segunda instancia, no debería obviarse un análisis de factibilidad, considerando los recursos y limitaciones. En este sentido, se ha contemplado que para cada uno de los ejes estratégicos se elaborará un subprograma de implementación, tomando como base las prioridades de Política y objetivos específicos que han sido determinados. En ellos se establecerá puntualmente como los líderes de implementación a los integrantes del Comité Coordinador, y en cada acción, a uno en particular; asimismo se determinarán con las metas de corto, mediano y largo plazo.

Los objetivos específicos son entonces, proyectos a corto, mediano y largo plazo, que irán reformulándose en medida que lo requieran, pero en función de lograr alcanzar los objetivos generales de cada eje. Para el diseño y aprobación del PI se llevarán a cabo reuniones de trabajo con los líderes de implementación del SEA, y posterior a ello, se establecerán los vínculos a través de mesas técnicas con la sociedad civil, academia, instituciones públicas especializadas y empresarios. Por su parte, la Secretaría Ejecutiva será la encargada de promover los mecanismos de implementación para disponer de datos y evidencia que será recolectada con el fin de analizarla y discutirla.

# Seguimiento y Evaluación

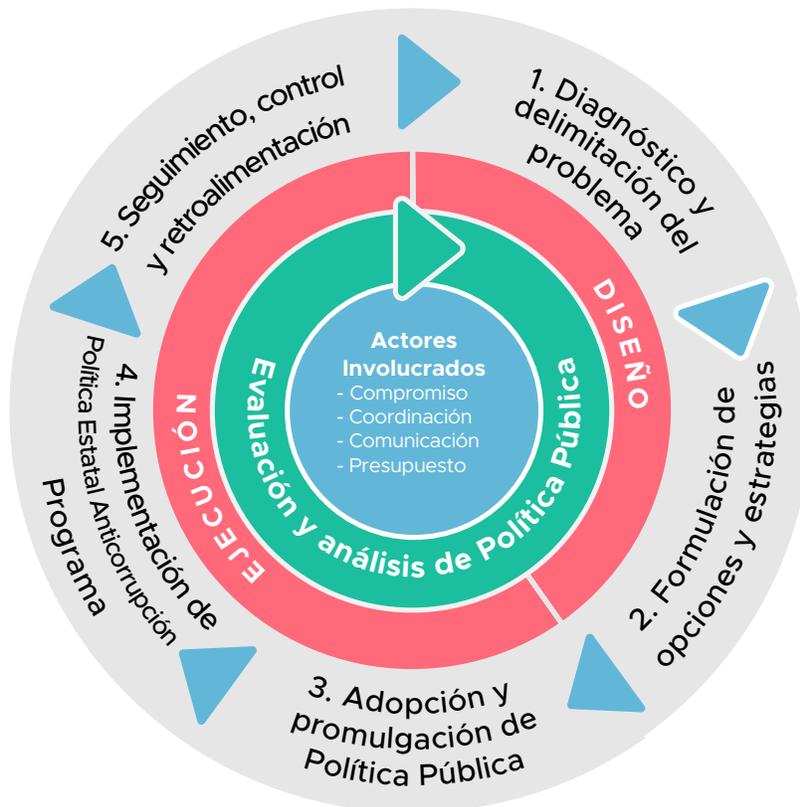
El ciclo de políticas públicas refiere a la construcción teórica de los pasos y fases por las que transcurre una intervención ante un problema público. No obstante, no es lineal ni cronológico (Aguilar, 2003). En este entendido, la evaluación de las políticas públicas, tradicionalmente ubicadas al final del proceso y posterior a su implementación, está transitando a ser un ejercicio permanente dentro del ciclo a través del control, seguimiento y de la retroalimentación en cada fase. (Bardach, 2002).

La importancia de este ejercicio radica en la generación de recomendaciones de mejora, de información útil y de propuestas de readecuación basadas en la evidencia y en los resultados de las acciones planeadas y ejecutadas. Se identifican así aspectos importantes que definen el rumbo, la eficiencia y la pertinencia de la propia política.

Si bien, la evaluación y el análisis idealmente deberían estar presentes en cada etapa de la Política, con el fin de generar mayor asertividad y un reencauzamiento de la acción en un menor tiempo; en los tiempos y dinámicas de las administraciones públicas mexicanas se ubica a la retroalimentación como la etapa con la que se concluye y se reinicia el ciclo de política pública. Ejemplos de ello se establecen en los programas de evaluación, las revisiones a la Cuenta Pública, los reportes presupuestales, informes periódicos e indicadores.

En esta línea de argumentación, dentro de la evaluación y retroalimentación, se identifican aspectos importantes que definen el rumbo y eficiencia de la propia política, ya que brinda elementos y evidencia con relación a la implementación de las acciones, así como de las mejoras y los cambios que deben hacerse.

**Gráfico 109. Evaluación y análisis de políticas públicas**



Fuente: Elaboración propia

---

La PEA, como construcción social pública, será un instrumento que podrá evaluarse, así como readecuarse a contextos, actores y definiciones. Estos cambios se plantearán mediante la aplicación de análisis de datos y de productos manifestado en indicadores de gestión, de resultados y de impacto. La propia Ley del Sistema Estatal Anticorrupción establece la pertinencia y obligación de elaborar las metodologías para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables de los fenómenos de corrupción, así como los informes de las políticas para su combate.

Por lo anterior, a partir de aprobación del documento de PEA, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción coordinará la elaboración del Programa de implementación y los subprogramas con los órganos integrantes del SEA, y a la par se abordará el instrumento de monitoreo, seguimiento y evaluación. Mismos que estarán basados en los lineamientos que sean brindados por la SESNA, en el Catálogo de Información sobre la Corrupción en México y, de forma precisa, en los modelos de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC) y el Modelo de Evaluación y Seguimiento a la Anticorrupción (MESAI). El cual se concibe como “un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores que permita evaluar, en un primer momento la evolución del fenómeno de la corrupción y en un segundo momento

los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, resultados y procesos obtenidos a partir de la implementación de programas”. (PNA, 2020, pp. 199).

Además del MOSEC, la retroalimentación comprende la atención a los insumos que devengan de informes, registros administrativos, estadísticas y mediciones de organizaciones públicas y privadas, nacionales y estatales relacionados con los cuatro ejes de la Política y sus principios transversales. Para tener un seguimiento puntual y medible del proceso de implementación; en segundo, conocer los avances o barreras en el combate a la corrupción en los órganos, administraciones, comunidades y municipios de Michoacán, y en tercero, realizar las adecuaciones y cambios pertinentes. “En este sentido, cada dos ciclos de implementación se podrán revisar y, en su caso, modificar los diagnósticos de la PNA, a partir de los resultados de la evaluación de mediano plazo”. (PNA, 2020, pp.199). Lo cual significaría una reformulación en la Política.

Con base en la correlación de Ejes Estratégicos y Prioridades, se vislumbra que las propuestas de indicadores pertinentes para medir los avances en esta materia son los referidos al “impacto”. Al respecto, a continuación se presentan una serie de indicadores de referencia en el MOSEC y MESAI para valorar el seguimiento a esta política pública.

# Ejes Estratégicos y Prioridades de Política Estatal Anticorrupción

Ejes Estratégicos	Prioridades de Política	Tema	Líder de Implementación	Indicador
1	1. Desarrollar mecanismos de coordinación y comunicación entre las instituciones estatales y municipales encargadas de atender, investigar, substanciar, resolver y sancionar las faltas administrativas y hechos de corrupción y las que tengan a su cargo la fiscalización y control de los recursos públicos; así como establecer la coordinación con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera para el combate a la corrupción.	Coordinación Interinstitucional	CC/SESEA	Tasa de Acuerdos de Sesiones de Trabajo del Comité Coordinador para desarrollar mecanismos de coordinación y comunicación entre las instituciones estatales y municipales encargadas de atender, investigar, substanciar, resolver y sancionar las faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción y las que tengan a su cargo la fiscalización y control de los recursos públicos; así como establecer la coordinación con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera para el combate a la corrupción.
				Indicador de Ausencia de Corrupción, del Índice de Estado de Derecho en México del World Justice Project.
	2. Generar un modelo de evaluación del funcionamiento y desempeño de las instituciones del Sistema Estatal Anticorrupción, mediante una metodología para el seguimiento de la Política Estatal Anticorrupción.	Evaluación y seguimiento Identificación de riesgos	CC/SESEA	Porcentaje de módulos del MESAI que cuentan con indicadores de seguimiento.
	3. Impulsar la generación de inteligencia administrativa para mejorar los procesos, capacidades y programas de las instancias encargadas de la investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas o actos de corrupción en el Estado de Michoacán.	Desarrollo de Inteligencia y TIC's	FECC/TJAM/SESEA	Porcentaje de mecanismos de inteligencia anticorrupción establecidos.
	4. Promover la participación de todas las autoridades competentes en la gestión, concentración y captura de información en los sistemas de la plataforma Digital Estatal.	Plataforma Digital	CC/SESEA	Porcentaje de módulos del MESAI que cuentan con indicadores de seguimiento.
				Porcentaje de conexión de los entes públicos estatales y municipales a los 6 sistemas de Plataforma Digital.
	5. Impulsar la homologación de mecanismos de información sobre adquisiciones y contrataciones públicas que realizan los Órganos del Estado.	Compras, adquisiciones contrataciones	SECOEM/SESEA	Porcentaje de implementación de un sistema electrónico de contrataciones públicas de los entes públicos del Estado y Municipios.
	6. Establecer una política criminal en materia de investigación, sanción de delitos por hechos de corrupción, para fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y así combatir los niveles de impunidad.	Política Criminal	FECC/PODER JUDICIAL	Índice Global de Impunidad
				Porcentaje de carpetas de investigación determinadas.
7. Fomentar a la denuncia por medio del desarrollo de protocolos y procesos homologados para su presentación y seguimiento.	Denuncias	SECOEM/FECC/OIC Municipales	Porcentaje de implementación institucional de esquemas de denuncia	
8. Impulsar procesos de protección a personas denunciantes, alertadoras, testigos y/o víctimas por hechos de corrupción a escala estatal.			Porcentaje de esquemas de protección a denunciantes implementados por las instituciones de los entes públicos Estatales y Municipales.	
9. Impulsar y promover el fortalecimiento de las capacidades, estructura y autonomía técnica de los Órganos Internos de Control de los Órganos del Estado.	Fortalecimiento institucional de los OIC	SECOEM/SESEA/OIC Municipales	Porcentaje de Organismos Internos de Control Estatales y Municipales capacitados.	

Ejes Estra-tégicos	Prioridades de Política	Tema	Líder de Imple-mentación	Indicador
<b>2</b>	10. Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de la ética pública y políticas de integridad para la prevención de conflictos de interés en el servicio público.	<b>Ética pública gubernamental</b>	SECOEM/CPC/OIC Municipales	Porcentaje de instrumentación en ética pública y anticorrupción.
	11. Colaborar con los sectores educativo, social y empresarial para el fomento de la ética y cultura de la legalidad, desarrollo de políticas de integridad y adopción de buenas prácticas.	<b>Ética y políticas de integridad en la esfera social</b>	CPC	<p>Tasa de alcance por campaña comunicacional para la sensibilización de los sectores educativo, social y empresarial para el fomento de la ética y cultura de la legalidad, desarrollo de políticas de integridad y adopción de buenas prácticas.</p> <p>Tasa de prevalencia de la corrupción por cada 100,000 habitantes (ENCIG-INEGI)</p>
	12. Establecer las bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de los servicios profesionales de carrera, mérito y profesionalización en todos los ámbitos de gobierno, con perspectiva de Derechos Humanos.	<b>Servicio Civil de Carrera</b>	SECOEM/PODER JUDICIAL	Porcentaje de implementación de mecanismos de profesionalización en su servicio profesional de carrera con enfoque de Derechos Humanos y perspectiva de género.
	13. Impulsar la adopción del gobierno digital para la mejora regulatoria, simplificación y modernización de procesos, trámites y servicios públicos que brindan los Órganos del Estado, orientado a la reducción de espacios de arbitrariedad.	<b>Gobierno Digital</b>	CPC/ PODER JUDICIAL/ SECOEM	<p>Índice de Gobierno Digital Estatal.</p> <p>Porcentaje de la adopción del gobierno digital para la mejora regulatoria, simplificación y modernización de procesos, trámites y servicios públicos que brindan los Órganos del Estado.</p>

Ejes Estratégicos	Prioridades de Política	Tema	Líder de Implementación	Indicador
<b>3</b>	14. Promover el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana con perspectiva de Derechos Humanos que contribuyan a la incidencia formal de la sociedad en los asuntos relativos a la vigilancia de prevención y combate a la corrupción.	<b>Mecanismos de Participación Ciudadana</b>	CPC	Porcentaje de mecanismos y canales de participación ciudadana con perspectiva de Derechos Humanos que contribuyan a la incidencia formal de la sociedad en los asuntos relativos a la vigilancia de Prevención y combate a la corrupción establecidos.
	15. Incentivar políticas de gobierno abierto para el involucramiento y participación de la ciudadanía en la prevención y el combate a la corrupción para fortalecer la rendición de cuentas a través de la vigilancia social mediante el uso de herramientas digitales, innovación tecnológica y sistemas de evaluación ciudadana.	<b>Gobierno Abierto y Vigilancia Social</b>	CPC/IMAIP	<p>Porcentaje de mecanismos orientados a la participación ciudadana y órganos constituidos.</p> <p>Porcentaje de implementación de espacios de participación ciudadana en la modalidad de interacción del tipo digital.</p>
	16. Establecer esquemas de colaboración y vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil, academia y sector empresarial y organismos internacionales a fin de lograr un involucramiento e impacto social en el combate a la corrupción.	<b>Colaboración con organizaciones en materia anticorrupción</b>	CPC	Tasa de vinculación con Organismos de la Sociedad Civil, academia, sector empresarial y organismos internacionales.
	17. Realizar campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate y buscando su desnormalización.	<b>Sensibilización social y comunicación sobre corrupción</b>	CC/ CPC	<p>Percepción sobre frecuencia de corrupción por entidad federativa. (ENCIG-INEGI)</p> <p>Tasa de alcance por campaña comunicacional para la sensibilización sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate y buscando su desnormalización.</p>

# 4

Ejes Estratégicos	Prioridades de Política	Tema	Líder de Implementación	Indicador
	18. Impulsar la consolidación y evaluación a escala estatal 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.	Ejercicio de los recursos públicos	SECOEM/ASM	Porcentaje de instituciones públicas que implementaron acciones de disciplina presupuestaria para el ejercicio del gasto público. Índice de Calidad de la Información Presupuestal de la (SHCP)/ Barómetro de Información Presupuestal (BIPE)
	19. Impulsar la práctica 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.	Fiscalización, auditoría interna y vigilancia	SECOEM/ASM/OIC Municipales	Porcentaje de instituciones estatales y municipales que cuentan con capacidad de control interno y auditoría.
	20. Control de riesgos de corrupción en programas sociales, con enfoque de derechos humanos.	Riesgos de corrupción en programas sociales	SECOEM/ASM/OIC Municipales	Porcentaje de programas sociales que reportan reglas de operación y padrón de beneficiarios.
	21. 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.	Gasto Público	SECOEM/IMAIP/OIC Municipales	Porcentaje de instrumentación de Marcos Normativos Homologados en materia de adquisiciones y obras públicas en el Estado y Municipios.
	22. Impulsar la implementación de la normatividad en materia de archivo y procesos de gestión documental, que mejoren la disposición, calidad de la información y la transparencia de los Órganos del Estado.	Gestión Documental	IMAIP	Porcentaje de instituciones con mecanismos de archivos y gestión documental implementados.
	23. Diseñar estrategias efectivas para el cumplimiento de obligaciones de transparencia sobre el ejercicio de los recursos públicos; así como la publicación de información proactiva en materia anticorrupción.	Obligaciones de Transparencia y proactividad en el combate a la corrupción	IMAIP/TJAM	Métrica de Gobierno abierto, subíndice de transparencia. Promedio Estatal del Resultado de la Verificación Oficiosa por parte del Organismo Garante.
	24. Fomentar las políticas de transparencia proactiva y la implementación de los principios de Estado Abierto que propicien, el seguimiento, evaluación y mejora de la rendición de cuentas de los entes públicos.	Gobierno Abierto	IMAIP/CPC/PODER JUDICIAL	Métrica de Gobierno Abierto con el subíndice de transparencia y participación ciudadana.





# FUENTES DE INFORMACIÓN



---

# FUENTES DE INFORMACIÓN

Acedo, B. y Hernández, J. (2019). El municipio en la estrategia de combate a la corrupción. La urgencia de un nuevo debate sobre la reforma municipal en México. en Merino, M. y Hernández, J. (Ed.). *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. México. CIDE, PIRC.

Aguilar, L.

(2003) La hechura de las políticas públicas. M.A. Porrúa/editores. México.

(2006) Gobernanza y Gestión Pública. México. Fondo de Cultura Económica.

(2009) En Mariñez F. y V. Garza Cantú (Coord.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: EGAP/ CERALE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 11-31.

Aguilar, M. y Ander-Egg, E. (2001). *Diagnóstico Social. Conceptos y metodología*. Editorial Lumen Hvmánitas.

Ángeles, L. (2018) Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción. IMPUNIDAD CERO. [Archivo PDF]. <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/61/archivo/1526573141C17.pdf>

Arellano, D. (2018). “Corrupción ¿calle de una sola vía? La internalización del soborno en empresas en México / Corruption, a one-way street? Internalization of bribery in Mexican Companies”. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, México. doi: <http://orcid.org/0000-0002-1156-3568>

Arellano, D. y Hernández, J. (2016) *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, Ciudad de México. [Archivo PDF] [https://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc\\_14.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc_14.pdf)

Arendt, H. (1949) “The Rights of Man: What are They?”, *Modern Review*, 3(1), 24-36.

Aristóteles (1985). *Ética Nicomáquea*. Editorial Gredos. Madrid.

Auditoría Superior de la Federación (2000-2006). *Informe sobre la fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano*. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Tomos/Separata2.pdf>

Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, México, Miguel Ángel Porrúa–Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Bardach, E. (2002). Professional practice--Decision analysis. *Journal of Policy Analysis and Management*<.

Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad*. [Archivo PDF] [http://postulacion.flacso.edu.mx/guias/lecturas\\_mcs/bobbio\\_estado\\_gobierno\\_y\\_sociedad\\_cap3.pdf](http://postulacion.flacso.edu.mx/guias/lecturas_mcs/bobbio_estado_gobierno_y_sociedad_cap3.pdf)

Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México. Fondo de Cultura Económica.

Casar, M. (2016). *México: Anatomía de la Corrupción*. 2ed. México. [Archivo PDF] [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/anatomia-de-la-corrupcion-2a-edicioncorregida-y-aumentada/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/anatomia-de-la-corrupcion-2a-edicioncorregida-y-aumentada/)

Castañeda, J. y Aguilar, H. (2009). Un futuro para México. <https://www.nexos.com.mx/?p=13374>

Centro de Investigación y Docencia Económica- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2019). Métrica de Gobierno Abierto. [https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page\\_id=5765](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765)

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública (1996). Diccionario de Política y Administración Pública, México.

Cortina, A. (1998). Hasta un pueblo de demonios: ética pública y sociedad. España. Taurus.

Covarrubias-Moreno, O., Moreno-Espinosa, R., & López-Montoya, F. (2011). Los problemas públicos emergentes y el desafío de la coordinación en los sistemas federales. GIGAPP Estudios Working Papers. <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/13>

Cunill, N. (2000) Responsabilización en la Nueva Gestión Pública latinoamericana. Caracas: CLAD, BID, Eudeba, pp. 269-327

Cyrus R. Vance Center for International Justice (2020-2021). Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica, 2a Edición.

Devrim, D. y Miranda, M. (2021) Género y anticorrupción en América Latina y el Caribe. Buenas prácticas y oportunidades. Transparency International- Global Affairs Canada. [https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/TI\\_Genero-y-anticorrupcion-FINAL-WEB.pdf](https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/TI_Genero-y-anticorrupcion-FINAL-WEB.pdf)

Díaz Buck, A. (2018). Política pública para disminuir la brecha digital. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1wNrgl4h\\_VTj7Wr2KrtWPDV-\\_wo3wwkOD/view](https://drive.google.com/file/d/1wNrgl4h_VTj7Wr2KrtWPDV-_wo3wwkOD/view)

Diego, O. (2000). Ética pública y buen gobierno [Archivo PDF] <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2908/3.pdf>

Diego, O. (2005) La ética y la corrupción en la política y la administración pública. [Archivo PDF] [https://eprints.ucm.es/7816/1/tesis-maestr%C3%ADa\\_2.pdf](https://eprints.ucm.es/7816/1/tesis-maestr%C3%ADa_2.pdf)

Drew, K. (2003). Whistleblowing and corruption: An initial and comparative

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. (2017). Reporte Ethos. Descifrando la Corrupción. [Archivo PDF] <https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/Corrupcio%CC%81nETHOS-WEB.compressed.pdf>

Ferreiro, A. (2016). La denuncia como factor de eficacia en el control de la corrupción. Revista Ciencia Política. 18(1-2),105-114.

Garzón, E. (2004). Calamidades. Barcelona, Gedisa.

Gobierno del Estado de Michoacán (2021-2027). *Protocolo general de actuación de gobierno del Estado de Michoacán, para la transición de las comunidades indígenas hacia el autogobierno y el ejercicio del presupuesto directo*. LAJE-Conacyt 2022.

Habermas, Jürgen. (2005). Facticidad y validez. Madrid: Trotta.

Hellman, J., & Kaufmann, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. Finanzas y Desarrollo, 38(3), 31-35.

Heungsik, P. y Blenkinsopp, J. (2011) The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. International Review of Administrative Sciences 77 (2), 254-274. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Profesionalizaci%C3%B3n-de-la-funci%C3%B3n-p%C3%BAblica-en-los-estados-de-M%C3%A9xico.pdf>

---

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (2015). *El Gobierno Abierto y las Políticas Públicas*. ISBN 978-99964-22-90-4.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2012). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. <https://www.inegi.org.mx/programas/encup/2012/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2012). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. <https://www.inegi.org.mx/programas/encup/2012/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>

Jiménez J. (2020) ¿Qué es la evaluación de Políticas Públicas?, IEXE <https://www.iexe.edu.mx/pagblog/que-es-la-evaluacion-de-politicas-publicas.html>

Jiménez, R. (2019). Los sistemas municipales anticorrupción: una posible estrategia frente a la corrupción local. en Merino, M. y Hernández, J. (Ed.). *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. México. CIDE, PIRC.

Klitgaard, R. (2009). *Corrupción Normal y Corrupción Sistémica*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/document/Corrupci%C3%B3n-normal-y-corrupci%C3%B3n-sist%C3%A9mica.pdf>

Laporta, F. y Álvarez, S. (1997). *La corrupción política*. Madrid, Editorial Alianza

Lasswell, D. (1971). *A PreView of Policy Sciences*, New York: American Elseiver.

Lawyers Council for Civil and Economic Right. (2022). *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021-2022*. Boston, EEUU. <https://www.vancecenter.org/our-programs/lawyers-council/eval2021/>

Le Clercq, J. y Rodríguez, G. (coord.) (2018). *Índice Global de Impunidad México*. Universidad de las Américas Puebla. [https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018\\_ESP.pdf](https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf)

Le Clercq, J. y Rodríguez, G. (coord.) (2020). *Índice Global de Impunidad en el Mundo*. Universidad de las Américas Puebla. [Archivo PDF] <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/O-IGI-2020-UDLAP.pdf>

Le Clercq, J. y Rodríguez, G. (coord.) (2018). *Índice Global de Impunidad México*. Universidad de las Américas Puebla. [https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018\\_ESP.pdf](https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf)

Le Clercq, J. y Rodríguez, G. (coord.) (2020). *Índice Global de Impunidad en el Mundo*. Universidad de las Américas Puebla. <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/O-IGI-2020-UDLAP.pdf>

Leff, N. (1964) "Economic Development through Bureaucratic Corruption". *American Behavioral Scientist* (noviembre 1964): 8-14.

Lerner, J. y Tetlock, P. (1999). Accounting for the effects of accountability. *Psychological Bulletin*, 125(2), 255–275. [https://www.researchgate.net/publication/13203036\\_Accounting\\_for\\_The\\_Effects\\_of\\_Accountability](https://www.researchgate.net/publication/13203036_Accounting_for_The_Effects_of_Accountability)

López S. Marina M. y Delgado, M. (2019). Administración directa de recursos públicos por parte de las comunidades indígenas: un logro desde la doctrina jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En Felipe de la Mata P., Mara Gómez Pérez y Nicolás Loza Otero

(Coord.) Justicia electoral y derechos humanos. México, Editorial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. pp. 180-196.

López, I. (2017). 5 causas de la corrupción (y la impunidad) en la política mexicana. <https://www.forbes.com.mx/5-causas-la-corrupcion-la-politica/>

López, I. (2017). 5 causas de la corrupción (y la impunidad) en la política mexicana. <https://www.forbes.com.mx/5-causas-la-corrupcion-la-politica/>

Loret de Mola, J. (2006). "La corrupción tiene un efecto en la gente de escasos recursos impidiendo que comience un negocio". Entrevista a Susan Rose-Ackerman. THÉMIS-Revista De Derecho, (52), 337-340. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8842>

Malem, J. (2002). La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Barcelona, Gedisa.

Marial, H. (2007). Las raíces legales de la corrupción o de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla. Buenos Aires, Ediciones Res.

Mariñez, F. (2019). El diseño institucional para el combate contra la corrupción en los municipios mexicanos. El caso de Guadalajara, Jalisco. en Merino, M. y Hernández, J. (Ed.). *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. México. CIDE, PIRC.

Mariñez, F. (2009). En Mariñez, F. (Coord.), Compromiso ciudadano. Participación y gestión pública en Nuevo León. Monterrey: EGAP, CORPES, Festival Internacional Santa Lucía, Fondo Editorial Nuevo León. pp. 17-31.

Martínez, M. (coord.) (1996). Diccionario de Política y Administración Pública. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.

Mayagoitia, A. (2019). "La limpieza de sangre: piedra, angular de la nobleza durante las postrimerías de la dominación española en tierras novohispanas y novogalaicas", Genealogía, heráldica y documentación. UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, México, p. 37.

Mayer, C. (2011). Sistema político mexicano, de Mario Amparo Casar, México, Oxford University Press 2010. Política y Gobierno, XVIII (2), 359-362. <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=60327301001>

México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas. (2010). Índice de Desempeño del Sistema Penal. [https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2016/05/INDICE\\_DESEMPENO-PENAL.pdf](https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2016/05/INDICE_DESEMPENO-PENAL.pdf)

Monsiváis, A. (2017). La desafección representativa en América Latina. Andamios, 14(35), 17-41. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632017000300017&lng=es&lng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632017000300017&lng=es&lng=es).

Naciones Unidas (1962) Manual de Administración Pública. [Archivo PDF] <http://www.omarguerrero.org/libros/ONUAP.pdf>

Smelser, N. y Baltes, P. (eds.), (2001). International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, Oxford, Elsevier.

Nieto, A. (1997). Corrupción en la España democrática. Barcelona, Editorial Ariel.

Ochoa, R. (2018). "Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución", ¿Cómo combatir la corrupción?, México, UNAM, pp. 205-212. [Archivo PDF] <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/24.pdf>

---

ONUDC (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

Organización de las Naciones Unidas. (1962). Manual de Administración Pública. Conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo. [Archivo PDF] <http://www.omarguerrero.org/libros/ONUAP.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018). OCDE: Combate a la Corrupción. Recuperado de: <https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/combatealacorrupcion.htm>.

Ortiz de Zárate, A. (2012). "Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas." *Revista Buen Gobierno* (12).

Oszlak, O. (2017). La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.

Pardo, M. (2005). El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. [Archivo PDF] [https://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc8.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf)

Pérez, P. (2017). "El Gobierno Autónomo Indígena de Cherán K'eri: Tensiones entre dos sistemas normativos". (Tesis de Licenciatura). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Pérez, A. (2011). Instrumentos para un régimen jurídico de combate a la corrupción. La Ley, 20 de junio 2011.

Pérez, E., Sereno, C., y Verduzco, C. (2021). Gobierno Abierto en Michoacán 2016-2020. Retos para la consolidación de un Plan de Acción Local. GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO, Luis F. Aguilar Villanueva y Edgar A. Ruvalcaba (Coords). Tirant Lo Blanch.

Pérez, V. (2016) La cultura de la legalidad: herramienta para disminuir la cifra negra y fortalecer el Estado de Derecho en México. *El Universal* <https://www.eluniversal.com.mx/blogs/observatorio-nacional-ciudadano/2016/04/15/la-cultura-de-la-legalidad-herramienta-para>

Persson, A., Rothstein y Jan T. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem, *Governance*, 26(3), pp. 449-471. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x.

Peters, G. (1998) "Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination". CCMD, Research paper No. 21, Canadá.

Peters, Guy. (2004). En Pardo, M. (Comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México. pp. 69-100.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021). Guía de Transversalización de la Perspectiva de Género con Enfoque de Derechos Humanos en el Combate a la Corrupción. Solidaria México A.C., Tierra Colectiva y Ciudadan@s por la Transparencia A.C. México. [https://anticorrupcionmx.org/docs/corresponsabilidad/L4%20Gu%C3%ADa%20transversal%20DDHH,%20PEG%20\\_%20Corrupci%C3%B3n.pdf](https://anticorrupcionmx.org/docs/corresponsabilidad/L4%20Gu%C3%ADa%20transversal%20DDHH,%20PEG%20_%20Corrupci%C3%B3n.pdf)

Repetto, F. (2005) La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. [Archivo PDF] <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/6.-repetto-2010-jgm>

Rest, J. (1986). *Moral development: Advances in research and theory*. Nueva York. Praeger. review.html

Reyes, F. (2007). *Corrupción: de los Ángeles a los Índices*. Cuadernos de Transparencia. (Vol. 1). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.

Rodríguez, J. (2011). La impunidad y la fractura de lo público. *Revista de derechos humanos DFensor*. Número (11), 6-11. [https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor\\_11\\_2011.pdf](https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_11_2011.pdf)

Rodríguez, J. (2011). La impunidad y la fractura de lo público. *Revista de derechos humanos DFensor*. Número (11), 6-11. [https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor\\_11\\_2011.pdf](https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_11_2011.pdf)

Rodríguez-Arana, J. (2004). *Ética, Poder y Estado*, Buenos Aires, RAP.

Rose-Ackerman, S. (2010). The Law and Economics of Bribery and Extortion. *Annual Review of Law and Social Science*. 217-238.

Said, J. (2009). La corrupción como causa de nulidad del acto administrativo y el reglamento, en AA. VV. *Cuestiones de acto administrativo, reglamento y otras fuentes del derecho administrativo*, Buenos Aires, RAP.

Sandoval, I.E. y Rose-Ackerman, S. (2009). *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. Siglo XXI.

Sanginez, S. y Strazza, L. (2016) *Profesionalización de la función pública en los estados de México*, [Archivo PDF]

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011). *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. <http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>

Taylor, A. (2016). What Do Corrupt Firms Have in Common? Red Flags of Corruption in Organizational Culture. [https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/public-integrity/files/what\\_do\\_corrupt\\_firms\\_have\\_in\\_common\\_-\\_capi\\_issue\\_brief\\_-\\_april\\_2016.pdf](https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/public-integrity/files/what_do_corrupt_firms_have_in_common_-_capi_issue_brief_-_april_2016.pdf)

Tocqueville, A. (1980). *La democracia en América*, Madrid.

Torcal, M. y Montero, J. (2006). *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*. Routledge Research in Corporative Politics

Transparencia Internacional. (2020). *Índice de Percepción de la Corrupción 2019*.

Transparency International (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la Corrupción*. <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

United Nations Development Programme (2010). *Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections*. UNDP/UNIFEM. New York. Disponible en: [https://www.iknowpolitics.org/sites/default/files/undp-unifem\\_corruption2c20accountability20and20gender\\_en.pdf](https://www.iknowpolitics.org/sites/default/files/undp-unifem_corruption2c20accountability20and20gender_en.pdf)

Uvalle, R. (2005) En León, J. y Olvera, J. (Coords.), *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*. México. El Colegio de México.

Valenzuela, R. (2019). El Poder Ciudadano en la Gobernanza del Sistema Anticorrupción de México. *Revista De Gestión Pública*, VIII (1), 109–140. <http://www.revistadegestionpublica.cl/index.php/rgp/article/view/123>

Van Meter, D. y Van Horn, C. (2000) *El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual*. [Archivo PDF] [http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Van\\_Meter-Van\\_Horn\\_El-proceso-de-implementaci%C3%B3n.pdf](http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Van_Meter-Van_Horn_El-proceso-de-implementaci%C3%B3n.pdf)

---

Vargas, J. (2009) The multiple faces of corruption: typology, forms and levels. [Archivo PDF] [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1413976](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1413976)

Ventura, M. (2012). Proceso de autonomía en Cherán: Movilizar el derecho. *Espiral* (Guadalajara), 19 (55), 157-176. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-05652012000300006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652012000300006&lng=es&tlng=es) [Recuperado el 20/09/2019].

Verdú, P. (1986). Curso de Derecho Político. Tecnos.

Villareal, M. M. T. (2010), Participación ciudadana y políticas públicas, [Archivo PDF] [https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf)

Villoria, M. (2000). Programas de reorganización y modernización administrativa: marco teórico y análisis de caso. [Archivo PDF] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=85668>

Villoro, L. (2007). Los retos de la sociedad por venir: ensayos sobre justicia, democracia y multiculturalismo. México. Fondo de Cultura Económica.

Walsh, C. (2005). “Qué es la interculturalidad y cuál es su significado e importancia en el proceso educativo?”. En: *La Interculturalidad en la educación*. Lima, Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural.

World Bank. (1997) “Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank”. World Bank. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>

World Justice Project (2019). Índice del Estado de Derecho. [Archivo PDF] <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2019-2020/>

World Justice Project (2020). Raw of Law Index/ Índice de Estado de Derecho. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf>

Zavala, J. (2013). Apuntes sobre la historia de la corrupción. Recuperado de [http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes\\_sobre\\_la\\_historia\\_de\\_la\\_corrupcion](http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes_sobre_la_historia_de_la_corrupcion)

Ziccardi, A. (Coord.) (2004), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. [Archivo PDF]. [http://www.iis.unam.mx/pub\\_elect/zic/](http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/)

Ziccardi, A. (1998). Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. [Archivo PDF] <http://ru.iis.sociales.unam.mx:8080/jspui/bitstream/IIS/5650/2/Gobernabilidad%20y%20participacion%20ciudadana%202.pdf>





# ANEXOS



---

## **Anexo 1. Informes y estudios elaborados por la Comisión Ejecutiva para la construcción de la Política Estatal Anticorrupción del Michoacán (2019-2020).**

### **Anexo 1.1 Informe Ejecutivo de la Corrupción en el Estado de Michoacán, desde una perspectiva Universitaria. (2019)**

<http://sistemaanticorrupcion.michoacan.gob.mx/documentos/politica-estatal-anticorrupcion/insumos-tecnicos/Resultados-perspectiva-universitaria.pdf>

### **Anexo 1.2 Informes de los Foros Regionales Por un Michoacán sin Corrupción. (2019-2020)**

<http://sistemaanticorrupcion.michoacan.gob.mx/documentos/politica-estatal-anticorrupcion/insumos-tecnicos/Foros-regionales.pdf>

### **Anexo 1.3 Resumen Ejecutivo de la Consulta en línea para la construcción de la Política Estatal Anticorrupción en Michoacán (2019).**

<http://sistemaanticorrupcion.michoacan.gob.mx/documentos/politica-estatal-anticorrupcion/insumos-tecnicos/Informe-de-Consulta-Digital-en-linea-2019.pdf>

### **Anexo 1.4 Resultados de la Consulta online a Organizaciones de la Sociedad Civil y Expertos (2020).**

<http://sistemaanticorrupcion.michoacan.gob.mx/documentos/politica-estatal-anticorrupcion/insumos-tecnicos/Resultados-consulta-especialistas.pdf>

### **Anexo 1.5 Resultados de la Consulta online a Órganos Internos de Control (2020).**

<http://sistemaanticorrupcion.michoacan.gob.mx/documentos/politica-estatal-anticorrupcion/insumos-tecnicos/Resultados-encuestas-oic.pdf>



## Anexo 3. Catálogo de delitos por hechos de corrupción por entidad federativa (2020)

Entidad federativa	Ejercicio ilícito de servicio público	Abuso de autoridad	Coalicción de servidores públicos	Uso ilícito de atribuciones y facultades	Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos	Concusión	Intimidación	Ejercicio abusivo de funciones	Tráfico de influencia	Cohecho	Cohecho a servidores públicos extranjeros	Peculado	Enriquecimiento ilícito	Abandono de funciones	Infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos	Prevención y sanción de la tortura	Delitos contra el desarrollo urbano	Desaparición forzada de personas	Negación del servicio público	Operaciones con recursos de procedencia ilícita	Desvío de cuotas o aportaciones	Negociaciones indebidas	Incumplimiento de funciones públicas	Evasión de presos	Delitos contra el patrimonio del Estado y Municipios	Simulación de reintegro de recursos
Federal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Aguascalientes	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Baja California	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Baja California Sur	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Campeche	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Chiapas	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Chihuahua	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Coahuila de Zaragoza	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Colima	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Distrito Federal	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Durango	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Guanajuato	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Guerrero	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Hidalgo	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗
Jalisco	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
México	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Michoacán de Ocampo	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Morelos	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✗
Nayarit	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Nuevo León	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗
Oaxaca	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Puebla	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗
Querétaro	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗
Quintana Roo	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
San Luis Potosí	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Sinaloa	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗
Sonora	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Tabasco	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Tamaulipas	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Tlaxcala	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗
Veracruz de Ignacio de la Llave	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✓
Yucatán	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Zacatecas	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗

**Nota:** Para la elaboración del presente cuadro, se tomaron como base los títulos específicos sobre hechos de corrupción. Sin embargo se debe señalar que en varios códigos estatales no existe un título específico al respecto.

# Anexo 4. Semáforo sobre lineamientos, manuales y/o reglamentos de denuncia, investigación, resolución de faltas administrativas y/o hechos de corrupción de Michoacán (2020)

● Citó únicamente legislación
 ● Indicó algún procedimiento generado por el SEA Michoacán que debe seguirse para presentar denuncia y/o queja por falta administrativa y/o hecho de corrupción
 ● Indicó el procedimiento que debe seguirse para presentar denuncia y/o queja por falta administrativa y/o hecho de corrupción

**Poder Ejecutivo:** Las dependencias a las que se presentaron solicitud de información son las que fueron señaladas como temas de atención prioritaria en el estudio Diagnóstico de la corrupción desde la perspectiva universitaria realizada en el año 2019 por la Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.

DEPENDENCIA	FOLIO	Día de solicitud	Día de respuesta	Tiempo de respuesta en días hábiles	Semáforo de atención al solicitante	RESPUESTA	Informa claramente el procedimiento de denuncia
Comisión Coordinadora del Transporte Público de Michoacán	00041620	9/1/2020	13/2/2020	35	●	Enviaron la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo	No
Comisión Estatal de Cultura Física y Deporte	00041520	9/1/2020	18/2/2020	40	●	Indica que el procedimiento está en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo	No
Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Michoacán	41720	9 Jan 20	30/1/2020	21	●	Las autoridades competentes serán las responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación (...) apeándose a la legislación aplicable y puntualiza: Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán; Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán; Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán; Lineamientos para la clasificación, turno, seguimiento e informe de denuncias ciudadanas presentadas ante la Secretaría Ejecutiva, por actos de corrupción o faltas administrativas; Lineamientos para la emisión de recomendaciones del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.	No
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	42420	9/1/2020	5/2/2020	27	●	No existe documento en formato específico o otro realizado por servidores públicos de la institución, en su caso acuden ante la Secretaría de Contraloría del Estado y/o Órgano de Control Interno	No
Secretaría de Contraloría	00041420	9/1/2020	6/2/2020	28	●	Señala directamente que en los artículos 90-100 de Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán se establece el procedimiento mediante el cual se podrá iniciar un procedimiento por el fenómeno señalado. Menciona la posibilidad de presentar denuncia anónima y electrónica, sin embargo, no comparte al peticionario el vínculo correspondiente.	Sí
Secretaría de Educación	42020	9/1/2020	23/1/2020	14	●	Señalan a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, al Órgano de control interno y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Michoacán	No
Secretaría de Salud	42220	9/1/2020	13/1/2020	4	●	Se declaran incompetentes para proporcionar esa información, toda vez que no consideran que es parte de sus facultades	No
Secretaría de Seguridad Pública	24720	8/1/2020	10/1/2020	2	●	Se declaran incompetentes para proporcionar esa información, toda vez que no consideran que es parte de sus facultades	No
Secretaría Ejecutiva del SEA	42320	9/1/2020	5/2/2020	27	●	Señala directamente la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán; Lineamientos para la Clasificación, Turno, Seguimiento e Informe de Denuncias Ciudadanas y particularmente anexa Formato para presentar denuncias ante la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción	Sí
Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	41320	9/1/2020	16/1/2020	7	●	Enviaron el vínculo de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo y de los Lineamientos para clasificación, turno, seguimiento e informe de denuncias ciudadanas presentadas ante Secretaría Ejecutiva del SEA por actos de corrupción o faltas administrativas.	Sí

Fiscalía General del Estado de Michoacán	24620	8/1/2020	13/1/2020	5		Señala que el procedimiento para interponer denuncias y/o quejas por actos de corrupción en contra de servidores públicos de la Fiscalía se encuentra en los artículos 1o, 4o, 28, 21, 22, 23 fracción I, X y XXIII de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado; artículos 41 y 42 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado; la Ley de Responsabilidades Administrativas y el Código Penal del Estado.	No
--	-------	----------	-----------	---	--	--	----

**Poder Legislativo:** La institución a la que se presentó solicitud de información son las que fueron señaladas como temas de atención prioritaria en el estudio Diagnóstico de la corrupción desde la perspectiva universitaria realizada en el año 2019 por la Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.

INSTITUCIÓN	FOLIO	Día de solicitud	Día de respuesta	Tiempo de respuesta en días hábiles	Semáforo de atención al solicitante	RESPUESTA	Informa claramente el procedimiento de denuncia
Auditoría Superior de Michoacán	41020	9/1/2020	19/3/2020	70		Lineamientos para recepción y trámite de denuncia ASM	Si

**Poder Judicial:** La institución a la que se presentó solicitud de información son las que fueron señaladas como temas de atención prioritaria en el estudio Diagnóstico de la corrupción desde la perspectiva universitaria realizada en el año 2019 por la Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.

INSTITUCIÓN	FOLIO	Día de solicitud	Día de respuesta	Tiempo de respuesta en días hábiles	Semáforo de atención al solicitante	RESPUESTA	Informa claramente el procedimiento de denuncia
Poder Judicial del Estado de Michoacán	41920	9/1/2020	13/1/2020	4		Anexa diagrama de flujo del procedimiento para interponer queja o denuncia por actos de corrupción realizados por servidores públicos de su institución, mismo que se encuentra contenido en su normativa vigente.	SI

**Órganos Autónomos:** La institución a la que se presentó solicitud de información son las que fueron señaladas como temas de atención prioritaria en el estudio Diagnóstico de la corrupción desde la perspectiva universitaria realizada en el año 2019 por la Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.

INSTITUCIÓN	FOLIO	Día de solicitud	Día de respuesta	Tiempo de respuesta en días hábiles	Semáforo de atención al solicitante	RESPUESTA	Informa claramente el procedimiento de denuncia
Comisión Estatal de los Derechos Humanos	41220	9/1/2020	16/1/2020	7		Señalan que para el caso de la CEDH, es la Órgano de Control Interno de la Comisión el responsable de la recepción de quejas o denuncias por presuntos actos de corrupción, hace énfasis en que debido a la situación presupuestal, este órgano no cuenta con sistema de denuncia electrónico. Lo anterior, lo fundamenta en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción y en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Michoacán.	No
Instituto Electoral de Michoacán	41820	9/1/2020	16/1/2020	7		Señalan los artículos 91, 92 y 93 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo y envían vínculo a la normativa	No
Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	42520	9/1/2020	17/1/2020	8		Señala la Ley de Responsabilidades Administrativas y Reglamento Interno del TEEM	No
Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	772620	22/7/2020	30/8/2020	Sin respuesta			
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	63520	9/1/2020	23/1/2020	14		Señala la Ley General de Responsabilidades Administrativas	No

**Ayuntamientos Michoacanos:** Derivado de la agenda desde lo local y asumiendo que la política estatal anticorrupción debe atender a los municipios y sus necesidades se presentó solicitud de información a los 113 ayuntamientos del estado.

AYUNTAMIENTOS	FOLIO	Día de solicitud	Día de respuesta	Tiempo de respuesta en días hábiles	Semáforo de atención al solicitante	RESPUESTA	Informa claramente el procedimiento de denuncia
Acuitzio	45720	9/1/2020	14/01/2020	5	●	Señalan tener un buzón de quejas y sugerencias en la Presidencia Municipal, y mencionan que el procedimiento es el establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán	No
Aguililla	45920	9/1/2020	30/01/2020	21	●	Señala que la Contraloría Municipal es la responsable de procedimiento	No
Álvaro Obregón	45820	9/1/2020	27/01/2020	18	●	Señala que pueden presentarse quejas o denuncias ante el Órgano de Control Interno, facilita los correos electrónicos, teléfonos y nombres de los encargados, así como dirigir un escrito o por comparecencia en las Oficinas de la Contraloría Municipal y la Unidad Investigadora del Ayuntamiento, que tienen además de estos medios un Buzón de Quejas, denuncias y sugerencias.	No
Angamacutiro	46020	9/1/2020	17/01/2020	8	●	Anexa sistema de quejas y denuncias para la administración 2018-2021, con fundamento en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán que establece el procedimiento para presentar quejas y/o denuncias a las contralorías municipales, y con base al artículo 59 fracción X de la Ley Orgánica Municipal, que establece que es responsabilidad del contralor municipal establecer y operar un sistema de quejas, denuncias y sugerencias.	Sí
Angangueo	50320	9/1/2020	05/02/2020	27	●	Señala que las quejas o denuncias puede realizarse de manera personal ante la Contraloría Municipal que funge como Órgano Fiscalizador	No
Apatzingán	46120	9/1/2020	22/01/2020	13	●	Señalan los artículos 91-93 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán y hacen mención que de manera temporal se cuenta con un buzón de quejas y sugerencias dependiente de la Contraloría Municipal, establecido en diversas áreas del Ayuntamiento, a través del cual se realizan las denuncias por presuntas faltas administrativas, las cuales se turnarán a las unidades administrativas para que realicen el procedimiento correspondiente. De igual manera, se puede presentar denuncia: posible falta administrativa, nombre del denunciante/anónima, datos personales de localización de denunciante en caso de poner nombre, nombre del servidor público que incurrió en la falta administrativa, nombre del área administrativa donde pertenece el servidor público.	Sí
Aporo	50620	9/1/2020	23/01/2020	14	●	Señala la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo	No
Aquila	46220	9/1/2020	04/02/2020	26	●	Señala que es la Contraloría Municipal la encargada de recibir quejas y denuncias, mediante buzón de quejas, comités de obra y en la oficina de Contraloría con fundamento en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo y la Ley Orgánica Municipal. Adjunta una Guía para presentar una queja o denuncia ante la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.	No

AYUNTAMIENTOS	FOLIO	Día de solicitud	Día de respuesta	Tiempo de respuesta en días hábiles	Semáforo de atención al solicitante	RESPUESTA	Informa claramente el procedimiento de denuncia
Ario Rosales	46420	9/1/2020	30/01/2020	21	●	Señala que es la Contraloría Municipal la responsable del procedimiento de queja y denuncia por faltas administrativas y/o hechos de corrupción. Adjunta un procedimiento de queja y/o denuncia ante el H. Ayuntamiento por actos de corrupción de los servidores públicos, donde se puntualiza el procedimiento.	Sí
Arteaga	46520	9/1/2020	30/01/2020	21	●	Señalan que el procedimiento se realizará de conformidad con la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Michoacán y la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán	
Briseñas	46620	9/1/2020	21/01/2020	12	●	Proporciona página web del Ayuntamiento, señala liga para interponer denuncia ciudadana, así como agregar comprobación fotográfica y/o documental. Señala puntualmente, la ruta a seguir en el portal web <a href="http://www.brisenasmich.gob.mx">www.brisenasmich.gob.mx</a> (acciones de gobierno-transparencia-solicitud-denuncia ciudadana) para presentar denuncia.	Sí
Buenavista	46720	9/1/2020	14/01/2020	5	●	Adjunta Manual de Quejas y Denuncias de la contraloría municipal aprobada en sesión de cabildo en marzo 2019, mismo que establece los mecanismos para dar atención, análisis y seguimiento de las quejas, sugerencias y denuncias presentadas por servidores públicos y la ciudadanía en contra de servidores públicos de la administración pública municipal, organismos desconcentrados y autoridades auxiliares.	Sí
Carácuaro	46820	9/1/2020	06/02/2020	28	●	Señalan el Capítulo VII de la de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán	No
Charapan	46920	9/1/2020	31/1/2020	22	●	Da respuesta la Síndica Municipal "debido a que la solicitud es demasiado ambigua y se puede encontrar incompleta, lo cual me imposibilita a rendir una respuesta con veracidad y claridad (...) por lo que solicito formule y plantee una nueva solicitud que cumpla con todo lo requerido".	No
Charo	47020	9/1/2020	20/01/2020	11	●	Cuentan con Buzón para Quejas y/o Denuncias en las oficinas de Ayuntamiento en los cuales se puede llenar y dejar un formulario con la queja y/o denuncia por posibles actos de corrupción en contra de servidores públicos del municipio de Charo, de igual manera puede ser interpuesta a través de un escrito presentado ante la Oficialía de Partes, o de manera electrónica a través de la página web (sin especificar el vínculo y el procedimiento), lo anterior, lo resolverá la Contraloría Municipal con fundamento a la Ley de Responsabilidades Administrativa, Ley Orgánica Municipal y el Reglamento Interno de la Administración de Charo.	No
Chavinda	47120	9/1/2020	31/01/2020	22	●	Señala página web del Ayuntamiento para recibir quejas y/o sugerencias que forma parte de la Contraloría Municipal: <a href="http://www.chavinda.gob.mx/contraloria/buzondequejas">www.chavinda.gob.mx/contraloria/buzondequejas</a> , y también indican la existencia de un buzón de quejas y sugerencias, el cual se encuentra instalado dentro de las instalaciones del Ayuntamiento. Sin embargo, al ingresar al portal, ya no se encuentra en existencia, cuando se realizó el cotejo de información 23 julio 2020	No
Chilchota	47220	9/1/2020	31/01/2020	22	●	Señala que es la Contraloría Municipal la responsable del procedimiento de queja y denuncia por faltas administrativas y/o hechos de corrupción. Adjunta Manual de quejas y denuncias de la contraloría municipal en el que se incluye un formato para la presentación de queja o denuncia en contra de un servidor público	Sí
Chinicuila	52020	9/1/2020	06/02/2020	28	●	Señala que cuenta con buzón de quejas físico y entregan el correo del contralor municipal	No

Sistema Estatal Anticorrupción

AYUNTAMIENTOS	FOLIO	Día de solicitud	Día de respuesta	Tiempo de respuesta en días hábiles	Semáforo de atención al solicitante	RESPUESTA	Informar el procedimiento de denuncia
Chucándiro	47520	9/1/2020	31/01/2020	22	●	tas administrativas y/o hechos de corrupción. Adjunta manual de quejas y denuncias de la contraloría municipal en el que se incluye un formato para la presentación de queja o denuncia en contra de un servidor público	Sí
Churintzio	52120	9/1/2020		Sin respuesta	●		No
Churumuco	47620	9/1/2020	17/01/2020	8	●	Señalan que "los Ayuntamientos no son órganos facultados para la creación de Leyes Generales, su solicitud redactada a modo de recomendación o sugerencia deberá ser planteada al Poder Legislativo del Estado	No
Coahuayana	52520	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Coalcomán	47820	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Coeneo	47920	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Cojumatlán	48020	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Contepec	48120	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Copándaro	48220	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Cotija	54120	9/1/2020	27/02/2020	49	●	Señala 4 portales web para interponer queja o denuncia ciudadana: <a href="http://www.cotija.gob.mx">www.cotija.gob.mx</a> simplemente mostrando las evidencias necesarias; es relevante mencionar que al hacer el cotejo de información el apartado de quejas se encuentra inhabilitado (23 julio 2020), <a href="http://www.asm.gob.mx">www.asm.gob.mx</a> ; <a href="http://www.secoem.michoacan.gob.mx">www.secoem.michoacan.gob.mx</a> (ícono de servicios y luego denuncias) y <a href="http://www.sfp.gob.mx">www.sfp.gob.mx</a> (Sistema Integral de denuncias ciudadanas)	No
Cuitzeo	48420	9/1/2020	06/02/2020	28	●	Señalan a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción como el ente responsable con fundamento a la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción	No
Ecuandureo	48520	9/1/2020		Sin respuesta	●		No
Epitacio Huerta	48620	9/1/2020	16/01/2020	7	●	Señalan al Contralor Municipal para desahogar las quejas, denuncias y sugerencias que se presenten ante el Ayuntamiento con fundamento en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en supletoria a la Ley Orgánica Municipal.	No
Erongaricuario	53720	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Gabriel Zamora	54220	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Hidalgo	54520	9/1/2020	21/4/2020	103	●	Se declaran incompetentes para proporcionar información	No
Huandacareo	54320	9/1/2020	05/02/2020	27	●	Señala la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Michoacán	No
Huaniqueo	54720	9/1/2020		Sin respuesta	●		No
Huetamo	54620	9/1/2020	11/02/2020	33	●	Señala a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal como la responsable de las quejas y denuncias de conformidad con la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción y a la Ley de Responsabilidades Administrativas	No

AYUNTAMIENTOS	FOLIO	Día de solicitud	Día de respuesta	Tiempo de respuesta en días hábiles	Semáforo de atención al solicitante	RESPUESTA	Informar el procedimiento de denuncia
Huiramba	54420	9/1/2020	06/02/2020	28		Actualmente en el Ayuntamiento de Huiramba se está estableciendo un buzón de quejas y/o denuncias por parte del Contralor Municipal, ya que no se contaba con uno, este sistema tiene una serie de lineamientos para saber cómo se va a operar, por el momento está en espera de aprobación por parte de Cabildo. En cuando se haya aprobado se estará publicando en el portal de transparencia, así como en la página del Ayuntamiento y para el Estado está en vigor la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de Michoacán.	No
Indaparapeo	54820	9/1/2020	06/02/2020	28		Señalan a la Contraloría Municipal como la responsable de levantar quejas o denuncias además de contar con buzón de quejas, de igual forma, facilitan link de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción	No
Irimbo	54920	9/1/2020	15/01/2020	6		Señalan la Ley de Responsabilidades Administrativas	No
Ixtlán	772320	22/7/2020	27/08/2020	36		El Contralor trasladó a la respuesta el procedimiento para presentar denuncia establecido en la Ley de Responsabilidades del Estado de Michoacán	Sí
Jacona	55120	9/1/2020	05/02/2020	27		Señala que con base en las facultades de la Contraloría Municipal establecidos en la Ley Orgánica del Estado de Michoacán de Ocampo Título Tercero, Capítulo VI, Art. 58 fracción X "Establecer y operar un sistema de quejas, denuncias y sugerencias" el municipio se basa en las leyes estatales, por los actos de corrupción de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo.	No
Jiménez	55220	9/1/2020	30/01/2020	21		Señala la Ley General de Responsabilidades Administrativas	No
Jiquilpan	55420	9/1/2020	06/02/2020	28		Señalan los artículos 91-94 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán	No
José Sixto Verduzco	55020	9/1/2020		Sin respuesta			No
Juárez	55320	9/1/2020		Sin respuesta			No
Jungapeo	55520	9/1/2020		Sin respuesta			No
La Huacana	55720	9/1/2020		Sin respuesta			No
La Piedad	55820	9/1/2020	15/01/2020	6		Señalan la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Michoacán así como a los Órganos de Control Interno, así como la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán	No
Lagunillas	55920	9/1/2020		Sin respuesta			No
Lázaro Cárdenas	56020	9/1/2020	16/01/2020	7		Cuentan con buzón de quejas y de la Contraloría Municipal, formato en línea de quejas, denuncias y sugerencias: <a href="http://www.lazaro-cardenas.gob.mx/index.php/contraloria.html">http://www.lazaro-cardenas.gob.mx/index.php/contraloria.html</a> , y también tienen habilitado el formato de Queja, Denuncia vía telefónica	Sí
Los Reyes	55620	9/1/2020	06/02/2020	28		Señalan los Lineamientos del Procedimiento de Denuncias de la Auditoría Superior de Michoacán	No
Madero	56120	9/1/2020	27/01/2020	18		Señalan a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción con fundamento a la Ley del Sistema Estatal de Anticorrupción	No
Maravatío	56220	9/1/2020	10/01/2020	1		Señalan diversa normativa del ámbito federal y estatal, es relevante mencionar que publicaron en el Periódico Oficial del Estado con fecha 4 de junio de 2019 los Lineamientos del Procedimiento de Quejas y Denuncia de la Contraloría Municipal de Maravatío 2019	Sí

AYUNTAMIENTOS	FOLIO	Día de solicitud	Día de respuesta	Tiempo de respuesta en días hábiles	Semáforo de atención al solicitante	RESPUESTA	Informa claramente el procedimiento de denuncia
Marcos Castellanos	56320	9/1/2020	15/01/2020	6	●	Señalan la Ley de Responsabilidades Administrativas	No
Morelia	56420	9/1/2020	06/02/2020	28	●	Señala puntualmente el procedimiento para interponer denuncia comparten la Liga a Portal del Ayuntamiento-Contraloría Municipal para presentar en línea el procedimiento: <a href="https://contraloria2.morelia.gob.mx/page_id=328">https://contraloria2.morelia.gob.mx/page_id=328</a> , sin embargo, al ingresar al vínculo el día 23 julio 2020, éste no se encuentra habilitado	Sí
Morelos	56520	9/1/2020	28/01/2020	19	●	Señalan la Ley de Responsabilidades Administrativas	No
Múgica	56620	9/1/2020	04/02/2020	26	●	Señalan al Controlar Municipal como autoridad responsable, además de contar con buzón de quejas que es revisado cada 8 días para verificar el procedimiento y seguimiento de la queja, adjuntan formato de formato de queja, denuncias y sugerencias presencial y vía telefónica	Sí
Nahuatzen	56920	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Nocupétaro	56720	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Nuevo Parangaricutiro	57020	9/1/2020	10/01/2020	1	●	"Señalan que será a través de la oficina de Contraloría Municipal, donde se podrán presentar por escrito o verbalmente y de manera pública o anónima. La oficina de Contraloría dará setuimiento a las quejas, denuncia y sugerencias que se presenten por cualquiera de los medios disponibles: telefónica, por escrito, presencial o mediante plataforma nacional de transparencia, cabe mencionar que se cuenta con buzones de quejas que se encuentran distribuidos en las oficinas del ayuntamiento para disposición de la ciudadanía, esto con fundamento en el artículo 59 fracción X de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. En el entendido, de que para dar un mejor seguimiento y proceder conforme a ley, dichas denuncias deberán referir las circunstancias de tiempo, de modo y lugar de los hechos denunciados y de ser posible medios de prueba que sustenten su inconformidad."	No
Nuevo Urecho	57120	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Numarán	56820	9/1/2020	13/01/2020	4	●	Señalan al órgano de control interno como responsable del procedimiento con fundamento a la Ley Orgánica Municipal y Ley de Responsabilidades Administrativas	No
Ocampo	58420	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Pajacuarán	58320	9/1/2020	28/01/2020	19	●	Adjunta diagrama de flujo del proceso para interponer ante el ayuntamiento quejas y/o sugerencias por actos de corrupción en contra de servidores públicos, señala también que podrán ser recibidas quejas y/o denuncias por correo electrónico denunciaqueja1@gmail.com lo anterior, con fundamento a la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán	Sí
Panindícuaro	58220	9/1/2020	06/02/2020	28	●	Señala la Ley de Responsabilidad Administrativas	No
Paracho	58520	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Parácuaro	58620	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Pátzcuaro	57820	9/1/2020	14/01/2020	5	●	Señalan al órgano de Control Interno como responsable del procedimiento con fundamento a la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán	No

AYUNTAMIENTOS	FOLIO	Día de solicitud	Día de respuesta	Tiempo de respuesta en días hábiles	Semáforo de atención al solicitante	RESPUESTA	Informa claramente el procedimiento de denuncia
Penjamillo	58920	9/1/2020	10/02/2020	32	●	No cuentan con procedimiento	No
Peribán	58820	9/1/2020	30/01/2020	21	●	Señala la Ley de Responsabilidad Administrativas del Estado de Michoacán	No
Purépero	59120	9/1/2020	30/01/2020	21	●	Señala la Ley de Responsabilidad Administrativas del Estado de Michoacán	No
Puruándiro	58720	9/1/2020	04/02/2020	26	●	Cuentan con un Sistema de Quejas, Denuncias y Sugerencias en contra de servidores públicos del gobierno municipal publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha de 18 de marzo de 2016	Sí
Queréndaro	59220	9/1/2020	10/01/2020	1	●	Señala la publicación del Manual de Políticas para el Sistema de Quejas y Denuncias del Municipio de Queréndaro 2019 en: <a href="http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2019/marzo/13/3a-519.pdf">http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2019/marzo/13/3a-519.pdf</a>	Sí
Quiroga	59320	9/1/2020	20/01/2020	11	●	Señalan la Ley de Responsabilidades Administrativas	No
Sahuayo	59420	9/1/2020	10/01/2020	1	●	Señalan que el procedimiento se puede realizar ante el Órgano de Control Interno del Ayuntamiento	No
Salvador Escalante	59620	9/1/2020	30/01/2020	21	●	Señala la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción	No
San Lucas	59520	9/1/2020	31/01/2020	22	●	Señala la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción	No
Santa Ana Maya	60020	9/1/2020	15/01/2020	6	●	Señalan la Ley de Responsabilidades Administrativas	No
Senguio	59820	9/1/2020	29/01/2020	20	●	No cuentan con procedimiento	No
Susupuato	59920	9/1/2020	06/02/2020	28	●	Señalan la Ley General de Responsabilidades Administrativas	No
Tacámbaro	60120	9/1/2020	27/01/2020	18	●	Ley Orgánica municipal/Ley de Responsabilidades Administrativas/Reglamento Interior de la Contraloría Municipal	No
Tancítaro	60420	9/1/2020	31/01/2020	22	●	Manual de Procedimientos para la Atención de Quejas, denuncias y Sugerencias para el Municipio de Tancítaro /Página web	No
Tangamandapio	60820	9/1/2020	06/02/2020	28	●	No cuentan con procedimiento	No
Tangancícuaro	60720	9/1/2020	06/02/2020	28	●	Señalan Ley de Responsabilidades Administrativas	No
Tanhuato	60920	9/1/2020	04/02/2020	26	●	Señalan la Ley de Responsabilidades Administrativas y la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción	No
Taretan	60620	9/1/2020	21/01/2020	12	●	Lineamientos para clasificación, turno, seguimiento e informe de denuncias ciudadanas presentadas ante Secretaría Ejecutiva del SEA	No
Tarímbaro	60520	9/1/2020	06/02/2020	28	●	Ley de Responsabilidades Administrativas/Ley del SEA/Ley orgánica Municipal/Código Nacional de Procedimientos Penales/Código penal	No
Tepalcatepec	61420	9/1/2020	28/01/2020	19	●	Señalan Ley de Responsabilidades Administrativas	No
Tingambato	772520	9/1/2020	30/8/2020	Sin respuesta	●		No
Tingüindin	61320	9/1/2020	06/02/2020	28	●	Señalan la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción	No
Tiquicheo	61220	9/1/2020	06/02/2020	28	●	Adjuntan Manual para interponer quejas y denuncias ante el órgano de control interno y el Formato de Quejas-denuncia	Sí
Tlalpujahua	772420	9/1/2020	30/8/2020	Sin respuesta	●		No

AYUNTAMIENTOS	FOLIO	Día de solicitud	Día de respuesta	Tiempo de respuesta en días hábiles	Semáforo de atención al solicitante	RESPUESTA	Informa claramente el procedimiento de denuncia
Tlazazalca	61520	9/1/2020	20/01/2020	11	●	Mencionan la implementación de capacitaciones en materia de armonización contable, señalan la existencia de la Ley Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán, así como los Lineamientos para la emisión de recomendaciones el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción	No
Tocumbo	62020	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Tumbiscatío	61620	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Turicato	61820	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Tuzantla	61920	9/1/2020	21/01/2020	12	●	Señalan la Ley de Responsabilidades Administrativas	No
Tuxpan	61720	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Tzintzuntzan	62220	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Tzitzio	62120	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Uruapan	62620	9/1/2020	22/01/2020	13	●	Señalan la Ley de Responsabilidades Administrativas	
Venustiano Carranza	62820	9/1/2020		Sin respuesta	●	N/A	No
Villamar	62420	9/1/2020	31/01/2020	22	●	Señalan la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios de Michoacán y el Código Penal de Michoacán	No
Vista Hermosa	62720	9/1/2020	24/01/2020	15	●	"Señala que la Contraloría interna tiene los siguientes vínculos: <a href="http://vista_hermosa_gob.mx/contralor_21/sistema%20quejas%20y%20denuncias.pdf">http://vista_hermosa_gob.mx/contralor_21/sistema%20quejas%20y%20denuncias.pdf</a> <a href="http://vistahermosa.gob.mx/contralor_21/sley%20de%20responsabilidades%20administrativas%20ra%20el%20estado%20de%20michoacan.pdf">http://vistahermosa.gob.mx/contralor_21/sley%20de%20responsabilidades%20administrativas%20ra%20el%20estado%20de%20michoacan.pdf</a> , sin embargo, no se puede acceder al sitio con fecha 23 julio 2020"	No
Yurécuaro	62520	9/1/2020	14/01/2020	5	●	Señala al órgano de control interno como responsable del procedimiento con fundamento a la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán	No
Zacapu	63020	9/1/2020	15/01/2020	6	●	Señalan la Ley de Responsabilidades Administrativas	No
Zamora	63120	9/1/2020	06/02/2020	28	●	Señalan la Ley de Responsabilidades Administrativas	No
Zináparo	63320	9/1/2020	28/01/2020	19	●	Señalan a la Contraloría Municipal como responsable del procedimiento con fundamento a la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.	No
Zinapécuaro	63220	9/1/2020	03/02/2020	25	●	Señalan a la Ley de Responsabilidades Administrativas	No
Ziracuaretiro	62920	9/1/2020	13/01/2020	4	●	Señalan a la Ley de Responsabilidades Administrativas	No
Zitácuaro	63420	9/1/2020	10/01/2020	1	●	Señalan a la Ley de Responsabilidades Administrativas	No

## Anexo 5. Diagnóstico sobre la implementación de la Ley de Archivos en el Estado de Michoacán (2020)

	Nombre de la institución o sujeto obligado:	Unidad administrativa de adscripción:	¿Cuenta con experiencia, comprobable, en el ámbito de la archivística?	¿Cuenta con nombramiento oficial del titular de la dependencia o entidad como responsable del área coordinadora de archivos?	El ingreso mensual del Coordinador de Archivos es:	¿La institución cuenta con un Cuadro general de clasificación archivística para la clasificación de los expedientes de archivo? En caso de existir anexarlo al cuestionario.	¿La institución cuenta con un Catálogo de disposición documental validado por el Archivo General de la Nación o por otra institución estatal o municipal? En caso de existir, anexarlo al cuestionario.	¿La institución refleja en el Catálogo de disposición documental los valores documentales y la vigencia de los expedientes de archivo?	¿La institución cuenta con la Guía de archivos actualizada?	¿Los Archivos de la institución elaboran inventarios generales de los expedientes de archivo para el control de estos?
Dependencias del Poder Ejecutivo Estatal	Fiscalía General del Estado	Oficina del Fiscal General	No	Si	Mayor de \$8,000.00	Si	No	No sabe	No	No
	Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Michoacán	Dirección General	Si	Si	Mayor de \$8,000.00	Si	Si	Si	Si	No sabe
	Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación del Estado de Michoacán de Ocampo	Delegación Administrativa	No	No	Menor de \$8,000.00	Si	Si	Si	Si	No
	Instituto Tecnológico Superior de Pátzcuaro	Dirección General	No	No	Mayor de \$8,000.00	Si	Si	Si	No sabe	No sabe
	Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública	Dirección de Apoyo Técnico	No	Si	Menor de \$8,000.00	Si	No	No sabe	No	No
	Tribunal de Conciliación y Arbitraje	Secretaría General de Acuerdos	Si	No	Mayor de \$8,000.00	No	No	No	No	No
Poder Legislativo	Auditoría Superior de Michoacán	Despacho del Auditor Superior	No	Si	Mayor de \$8,000.00	No	No	No sabe	No	No
	Archivo Histórico del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo	Secretaría de Servicios Parlamentarios	Si	Si	Mayor de \$8,000.00	Si	Si	Si	Si	Si
Ayuntamientos	Angangueo	Secretaría	No	Si	Menor de \$8,000.00	No	No	No	No	No
	Apatzingán	Archivo Municipal	Si	Si	Mayor de \$8,000.00	Si	No	No	Si	Si
	Artega	Presidencia	No	Si	Menor de \$8,000.00	No	No	No	No	No
	Epitacio Huerta	Secretaría	Si	No	Menor de \$8,000.00	No	No	Si	No	No
	Gabriel Zamora	Presidencia	Si	Si	Menor de \$8,000.00	Si	Si	Si	Si	Si
	Hidalgo	Secretaría	Si	Si	Menor de \$8,000.00	Si	Si	Si	Si	Si
	Huandacareo	Secretaría	No	Si	Mayor de \$8,000.00	Si	Si	Si	Si	No
	Ixtlán	Secretaría del Ayuntamiento	No	Si	Menor de \$8,000.00	Si	Si	Si	Si	Si
	Jiménez	Archivo Municipal	Si	Si	Mayor de \$8,000.00	No sabe	No sabe	No sabe	Si	No
	Juárez Michoacán	Oficialía Mayor	No	Si	Menor de \$8,000.00	Si	Si	Si	Si	No
	Jungapeo	Ayuntamiento	Si	Si	Menor de \$8,000.00	Si	Si	Si	Si	No
	La Huacana	Secretaría	Si	Si	Menor de \$8,000.00	No	No sabe	No sabe	No sabe	No sabe
	Lázaro Cárdenas	Secretaría del Ayuntamiento	Si	Si	Menor de \$8,000.00	No	No	No	No	No

Se trabajó en colaboración con la Red de Archivistas de Michoacán A.C. En total se enviaron 264 encuestas, dirigidas al Poder Ejecutivo 133, Poder Legislativo 2, Poder Judicial 1, Ayuntamientos 113, Organos Autónomos 7, Fideicomisos 8. El Enlace para el cuestionario: <https://forms.gle/u2XVU8rXVG1NqkT7>, se envió el día 17 de julio y se dió un periodo de 10 días hábiles para contestar la encuesta diseñada por la Red de Archivistas, el vínculo se cerró el día 31 de julio a las 18:00 horas.

¿En los archivos de la institución se aplica manuales administrativos de aplicación general en materia de transparencia y de archivos?	No sabe	Sí	No sabe	Sí	No sabe	No sabe	No sabe	No sabe	Sí	21 - 50 %	1 persona	Sí	Sí	No	No sabe	Sí	No sabe	Sí	No sabe	No sabe
¿En los archivos de la institución se aplican los lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública?	Manual de descripción del archivo de trámite	Sí	No sabe	No sabe	Sí	Sí	No sabe	Sí	Sí	21 - 50 %	2 a 4 personas	No sabe	No sabe	Sí	Sí	Sí	No sabe	Sí	No sabe	No sabe
¿En los archivos de la institución se aplica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública?	Normatividad emitida por el AGN	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	51 - 80 %	1 persona	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
¿En los archivos de la institución se aplican lineamientos para la organización y conservación de los archivos de las dependencias?	No sabe	Sí	Sí	No sabe	Sí	No sabe	No	No	Sí	10 - 20 %	1 persona	No sabe	No	No sabe	Sí	Sí	Sí	No sabe	No sabe	No sabe
¿En los archivos de la institución se aplica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública?	Normatividad emitida por el AGN	No	Sí	10 - 20 %	2 a 4 personas	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No						
¿En los archivos de la institución se aplica alguna otra normatividad de archivos?	No sabe	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí	81 - 100 %	2 a 4 personas	No	No	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí
¿Para la organización y gestión documentales en su institución se aplica la Ley General de Archivos?	Normatividad emitida por el AGN	No sabe	No	No	No	No	No	No	No	81 - 100 %	5 a 10 personas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No sabe
¿Existe una política o disposición interna (manual, acuerdo, circular) que regule el acceso a los expedientes con información reservada o confidencial que se encuentran en el archivo de concentración?	Norma Internacional ISAD-G	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	81 - 100 %	5 a 10 personas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
¿El personal que trabaja en el área coordinadora de archivos desempeña otras labores además de las actividades de coordinación de archivos?	No sabe	Sí	No sabe	No sabe	No sabe	No	No	No	No	51 - 80 %	1 persona	No sabe	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
¿La institución cuenta con archivo histórico?	Manual de descripción del archivo de trámite, Normatividad emitida por el AGN	Sí	No	81 - 100 %	2 a 4 personas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí						
¿En la institución existe un criterio específico para la conservación, restauración y preservación de los expedientes de archivo?	Manual de descripción del archivo de trámite	No	Sí	No sabe	Sí	No	No	No	No	21 - 50 %	1 persona	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
¿En la institución se han establecido criterios específicos para la valoración documental?	Normatividad emitida por el AGN	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	10 - 20 %	1 persona	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
¿Se toman en cuenta los períodos de reserva correspondientes a la información clasificada?	Normatividad emitida por el AGN	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	81 - 100 %	1 persona	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
¿Las transferencias primarias se realizan con base en plazos de vigencia establecidos en el Catálogo de disposición documental?	Norma Internacional ISAD-G, Normatividad emitida por el AGN	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	81 - 100 %	1 persona	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No sabe	Sí
¿El o los archivos de trámite realizan transferencias primarias de los expedientes al archivo de concentración?	Normatividad emitida por el AGN	Sí	No	No	Sí	No	No	No	Sí	51 - 80 %	2 a 4 personas	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Los expedientes de archivo se sujetan a un proceso de valoración documental que determine los plazos de vigencia en el archivo de trámite?	Normatividad emitida por el AGN	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	51 - 80 %	1 persona	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí
La descripción de los expedientes de archivo se realiza de acuerdo con:	No sabe	No sabe	No sabe	No sabe	No sabe	No	Sí	Sí	Sí	51 - 80 %	1 persona	Sí	No sabe	Sí	Sí	Sí	Sí	No sabe	No sabe	Sí
	Normatividad emitida por el AGN	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No	81 - 100 %	2 a 4 personas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí





## Anexo 6. Diagnóstico de la implementación, seguimiento y consolidación del Servicio Civil de Carrera (2020)

DEPENDENCIA	¿Cuenta con servicio civil de carrera?	¿Cuenta con normativa que regule el servicio civil de carrera?	¿Cuenta con planes o programas de capacitación y profesionalización?	OBSERVACIONES
Poder Judicial del Estado de Michoacán	Si	Reglamento de la Comisión de Carrera Judicial	Si	Ninguna
Poder Legislativo				No ha contestado
Secretaría de Gobierno	No	No	No	Al ser dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, sus trabajadores tienen acceso a los cursos que imparte la Dirección de Capacitación y Profesionalización de la Secretaría de Finanzas y Administración. Sin embargo, dichos cursos no son especializados por dependencia, son cursos y talleres generales que van desde manejo de autoestima a informática e inglés. Además, dichas capacitaciones están dirigidas principalmente a empleados de base y sindicalizados.
Secretaría de Finanzas y Administración	No	No	No	
Secretaría de Desarrollo Económico	No	No	No	
Secretaría de Turismo	No	No	No	
Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario	No	No	No	
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	No	No	No	
Secretaría de Contraloría	No	No	No	
Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial	No	No	No	
Secretaría de Educación	No	No	No	
Secretaría de Cultura	No	No	No	
Secretaría de Salud	No	No	No	
Secretaría de Desarrollo Social y Humano	No	No	No	
Secretaría del Migrante	No	No	No	
Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas	No	No	No	
Secretaría de Seguridad Pública	Si	Reglamento del Servicio de Carrera Policial del Estado de Michoacán de Ocampo	No	Remite al Programa Rector de Profesionalización del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero no adjunta en la solicitud un programa personalizado a la dependencia.
Sistema Michoacano de Radio y Televisión	No	No	No	Ninguna
Universidad Virtual del Estado de Michoacán de Ocampo	No	No	No	Ninguna
Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán				No ha contestado
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	No	No	No	No ha contestado
Centro de Convenciones y Exposiciones de Morelia	No	No	No	Ninguna
Comisión Estatal de Agua y Gestión de Cuencas				No ha contestado
Instituto de Capacitación para el Trabajo	No	No	Si	Ninguna
Fiscalía General del Estado de Michoacán	No	No	No	Remite al Programa Rector de Profesionalización del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero no adjunta en la solicitud un programa personalizado a la dependencia.
Auditoría Superior de Michoacán	No	Artículo 91 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo	Si	Ninguna
Comisión Estatal de los Derechos Humanos	Si	Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Comisión Estatal de Derechos Humanos	No	Mencionan que por falta de recursos no han podido implementar un programa de capacitación.
Tribunal Electoral del Estado de Michoacán				No ha contestado
Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	X	X	X	No ha contestado
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán	Si	Si	Si	Ninguna

## Anexo 7. Diagnóstico de formatos, mecanismos y/o acciones de participación ciudadana vigentes en el Estado de Michoacán (2020)

Tipo de participación ciudadana	Tipo de mecanismo	Nombre del mecanismo	Fundamento legal	Objetivo	Número	Observaciones
Institucionalizada	Consejos	Consejo de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos	Artículos 29, 30 y 31 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos	Ser un órgano colegiado de opinión, consulta y colaboración de la Comisión, que representa a la ciudadanía en la estructura del organismo público de los Derechos Humanos en el Estado de Michoacán.	1	Consejeros ciudadanos elegidos desde el 06 de agosto de 2019
		Consejo Michoacano para la Construcción de la Paz y la Reconciliación	Decreto por el que se crea el Consejo Michoacano para la Construcción de la Paz y la Reconciliación	Ser la instancia de participación, vinculación y articulación entre todas las instituciones y actores sociales para la Construcción de la Paz y la Reconciliación en beneficio de la población del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.	1	Pendiente de instalación
		Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Estatal de Seguridad Pública	Artículos 53, 57, 58 y 59 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Michoacán de Ocampo	Ser el órgano consultivo del Sistema que tendrá por objeto vigilar las políticas públicas en materia de seguridad pública y procuración de justicia, así como del cumplimiento de las diversas disposiciones en la materia.	1	Conformado el 13 de enero de 2020
		"Consejo Consultivo de la Fiscalía General"	"Artículos 62, 63 y 64 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán de Ocampo"	Coadyuvar en la definición y seguimiento de programas, acciones, políticas y estrategias que implemente la Fiscalía General en el ámbito de sus atribuciones.	1	Instalado el 23 de mayo del 2019
		Consejo Ciudadano de Seguimiento y Transparencia de Bienes Donados a Favor del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Michoacana	Decreto por el que se crea el Consejo Ciudadano de Seguimiento y Transparencia de Bienes Donados a Favor del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Michoacana	Ser un órgano de participación social, asesoría, consulta y de coordinación, que tendrá por objeto impulsar políticas públicas para la transparencia de las donaciones de bienes al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Michoacana	1	La designación de los 5 Consejeros ciudadanos que los integran, corresponderá al Gobernador del Estado
		Consejo Estatal de Ecología	Artículo 148 de la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo	Ser un órgano ciudadano de consulta permanente, concertación social y de asesoría al Poder Ejecutivo del Estado y de los ayuntamientos, en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en materia de protección al ambiente y de desarrollo sustentable del Estado, emitiendo las recomendaciones respectivas.	1	El presidente durará en su encargo tres años, será un ciudadano que no sea servidor público y que será electo por el Honorable Congreso del Estado, a partir de una terna propuesta por el Pleno del Consejo;
		Consejo Económico y Social del Estado de Michoacán de Ocampo	Ley del Consejo Económico y Social del Estado de Michoacán de Ocampo	Ser un órgano público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la capital del Estado, de representación, participación social, incluyente, concertación y propuesta, de carácter consultivo y propositivo en la instrumentación de planes, proyectos y formulación de políticas públicas.	1	Se creó el 15 de octubre de 2014.

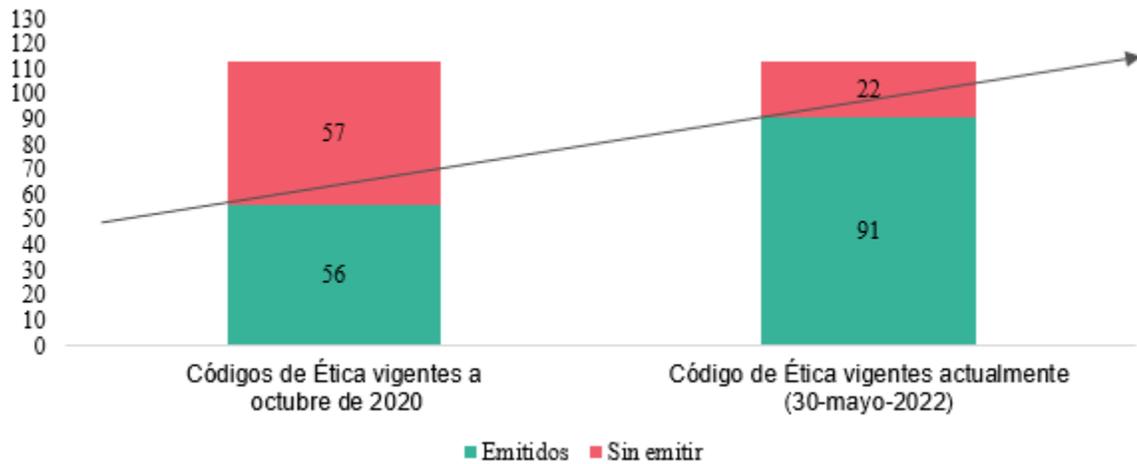
Tipo de participación ciudadana	Tipo de mecanismo	Nombre del mecanismo	Fundamento legal	Objetivo	Número	Observaciones
Institucionalizada	Consejos	Consejo Estatal de Participación Social en la Educación	Reglamento Interno del Consejo Estatal de Participación Social en la Educación	Ser un órgano de consulta, orientación y apoyo a la educación en el Estado de Michoacán, y cuyo objeto es elaborar propuestas, analizar y dar seguimiento a las políticas públicas en materia educativa a través de la participación organizada de la sociedad.	1	Ninguna
		Consejo Estatal Forestal	Artículo 157 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, así como de los artículos 144 y 145 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo	Ser un órgano de consulta, asesoramiento y concertación, en materias de planeación, supervisión, evaluación de las políticas y el aprovechamiento, conservación y restauración de los recursos forestales.	1	Los Consejeros del sector Gobierno serán nombrados por el Presidente (GObernador del Estado de Michoacán) y los Consejeros de los Sectores Académico y de Investigación; Ejidos; Comunidades Indígenas; Industrial; Ambientalista; Pequeños Propietarios Forestales; Profesional y Unidades de Manejo Forestal serán designados por sus respectivos miembros del Sector al que pertenecen. El Presidente establecerá el número de representantes, en cada uno de los Sectores Forestales.
		Consejo Consultivo de Cambio Climático del Estado de Michoacán de Ocampo	Artículo 30 de la Ley de Cambio Climático del Estado de Michoacán	Ser un órgano permanente de consulta de la Comisión Intersecretarial, y se integrará con al menos nueve miembros, pertenecientes a instituciones de educación superior y de centros e institutos de investigación con presencia en la Entidad, con reconocidos méritos y experiencia en materia de cambio climático,	1	Los integrantes del Consejo Consultivo serán designados por el Presidente de la Comisión Intersecretarial, es decir el Titular del Poder Ejecutivo del Estado.
		Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial	Código de Desarrollo Urbano	Ser un órgano colegiado de consulta y opinión en materia de planeación y operación urbana, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y vivienda en el Estado, la cual funcionará de forma permanente.	1	Se instaló el 23 de febrero de 2018
	Comisiones	"Comisión de Selección del Comité de Participación del Sistema Estatal Anticorrupción"	Artículo 17 y 18 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán de Ocampo	"Emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública estatal dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo de miembro del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción"	1	Ninguna
	Comités	Comité de Adquisiciones del Poder Ejecutivo	Ley de Adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles e inmueble del Estado de Michoacán de Ocampo	organismo encargado de definir, conducir y aplicar los lineamientos en materia de adquisiciones, contratos y arrendamientos del Poder Ejecutivo y sus organismos descentralizados, fideicomisos y paraestatales.	1	Los tres representantes ciudadanos propietarios y tres suplentes, son nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo
		Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción	Artículo 14, 15 y 16 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción	"Coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y la academia, relacionadas con las materias del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán"	1	Ninguna
	Observatorios	Observatorios Ciudadanos	Artículo 55 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo	Tienen la finalidad de promover y canalizar la reflexión, el análisis y la construcción de propuestas en torno a los diferentes temas de la vida pública, haciendo posible una mayor corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía, armonizando con ello los intereses individuales y colectivos.	7	De los 7 observatorios legalmente constituidos y aprobados por el Instituto Electoral de Michoacán conforme a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, únicamente 4 se encuentran funcionando: 1) Uruapan; 2) Puruándiro; 3) Jacona; y 4) Tzitzio.

Tipo de participación ciudadana	Tipo de mecanismo	Nombre del mecanismo	Fundamento legal	Objetivo	Número	Observaciones	
Institucionalizada	Iniciativas de ley	Iniciativas ciudadanas	Artículo 18 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo	Forma de participación, por la cual, los ciudadanos michoacanos someten a consideración de los Organos del Estado, propuestas con el objeto de crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar, leyes, decretos o reglamentos. La presentación obliga a la autoridad a estudiar, analizar y resolver para, en su caso, aprobar o desecharlo, según corresponda	11 en los últimos 3 años	De las 11 iniciativas, solo una de ellas ha sido aprobada por la Legislatura Local	
	Referéndum	Referéndum	Artículo 21 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo	Mecanismo de participación, mediante el cual, los ciudadanos michoacanos expresan su aprobación o rechazo a leyes o decretos que expida el Congreso; a los decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos que expida el Gobernador; así como los bandos de gobierno o los reglamentos que emitan los ayuntamientos.	0	Exige requisitos difíciles de cumplir. Conforme a un análisis de factibilidad del Instituto Electoral de Michoacán, existe la imposibilidad material de realizar las actividades que se contemplan, dentro de los plazos establecido en la ley.	
	Plebiscito	Plebiscito	Artículo 29 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo	Procedimiento mediante el cual los ciudadanos michoacanos expresan su aprobación o rechazo a un acto o decisión del Gobernador o de los ayuntamientos que se considere trascendental para la vida pública y el interés social.	0	Exige requisitos difíciles de cumplir. Conforme a un análisis de factibilidad del Instituto Electoral de Michoacán, existe la imposibilidad material de realizar las actividades que se contemplan, dentro de los plazos establecidos.	
	Consultas públicas	Consulta Ciudadana	Artículo 43 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo	Instrumento de participación mediante el cual los ciudadanos michoacanos pueden expresar su opinión sobre algún tema de interés público relacionado con el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo del Estado, así como de los Ayuntamientos			
	Incidencia en el presupuesto público	Presupuesto Participativo	Artículo 63 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo	Mecanismo, por el cual, los ciudadanos michoacanos deciden el destino en que deban aplicarse los recursos públicos considerando proyectos específicos, que versen sobre acciones y obras a realizar en las zonas en que se dividan los municipios	1	Se tiene una experiencia en el municipio de Zitácuaro. La mecánica fue que la ciudadanía propuso diversas obras para ser incluidas en el presupuesto del año 2019, y que, de ellas, se eligieron 52 que están sometidas a votación de la población en un portal web pero no existe información sobre montos y avances de obras. Más allá del discurso, no existen ejemplos claros de la implementación de estos mecanismos.	
	Contralorías	Contralorías sociales	Artículo 69 de la Ley General de Desarrollo Social	Mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.	0	No existe reglamentación estatal al respecto y a nivel federal solamente están contempladas dentro de programas sociales	
	Denuncias	"Denuncia por denuncias por presuntas Faltas Administrativas"		Artículo 91 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Michoacán de Ocampo	"Señalar o advertir la probable responsabilidad administrativa por la comisión de Faltas Administrativas"		
		Denuncia ciudadana		Artículo 15 de la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo	Cualquier persona tiene el derecho a denunciar ante la Procuraduría o el Ayuntamiento que corresponda, todo hecho u omisión que contravenga las disposiciones de esta Ley y demás ordenamientos que regulen las materias relacionadas con la protección al ambiente y los recursos naturales	Pendiente	No admite denuncias anónimas y el denunciante debe ratificarla en el término de 3 días.
Autónoma	Organizaciones ciudadanas	Organizaciones de la Sociedad Civil	Código Civil Federal	Cuando varios individuos convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación	1763 organizaciones	Número de organizaciones registradas conforme al padrón de Organizaciones de la Secretaría de Desarrollo Social	

## Anexo 8. Diagnóstico de las iniciativas ciudadanas presentadas ante el H. Congreso del Estado de Michoacán (2018-2020)

Iniciativa	Presentador	Sesión	Comisiones	Estado
1. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 27 párrafo segundo y 106, así como se deroga el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán.	Representantes del Congreso Nacional Ciudadano Michoacán	02 de mayo de 2018	Puntos Constitucionales (Ha lugar)	Improcedente
2. Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona un segundo párrafo al artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.	CC. Simón Baca Suárez y Gamaliel Esparza Verduzco	17 de octubre de 2018	Puntos Constitucionales (Ha lugar) Desarrollo Social	Aprobada
3. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un quinto y sexto párrafos al artículo 2º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.	C. Adriana Saucedo Torres	07 de noviembre de 2018	Puntos Constitucionales (Ha lugar)	Pendiente
4. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo y se deroga el párrafo tercero del artículo 143 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.	C. Miguel López Miranda	05 de diciembre de 2018	Puntos Constitucionales	Improcedente
5. Iniciativa de ley del perfil institucional para el Estado de Michoacán y sus municipios.	C. Oscar Fernando Ríos Pimentel	05 de diciembre de 2018	Gobernación	Improcedente
6. Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma el artículo 109 Ter de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, así como diversas disposiciones de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán.	Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción	19 de junio de 2019	Puntos Constitucionales (Ha lugar) Puntos Constitucionales Gobernación, Justicia	Pendiente
7. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se declara el tercer viernes de noviembre de cada año como el día michoacano de las personas dedicadas al sector forestal.	C. Jesús Sáenz Ceja	21 de noviembre de 2019	Cultura y Artes Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente	Pendiente
8. Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, al Código Electoral, a la Ley de Justicia en Materia Electoral y Participación Ciudadana, y el Código Penal, todos del Estado de Michoacán de Ocampo.	Ciudadanos Integrantes del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Coordinación con diversas diputadas integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura Michoacán	05 de diciembre de 2019	Puntos Constitucionales (Ha lugar)	Pendiente
9. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 20 y 21 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, y se reforma el artículo 19 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.	Secretario General del Colectivo para el Desarrollo Transnacional de Michoacán	10 de diciembre de 2019	Puntos Constitucionales (Ha lugar)	Pendiente
10. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.	C. César Stevens Santoyo	11 de diciembre de 2019	Fortalecimiento municipal y límites territoriales	Pendiente
11. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 5, 7, 20, 23 y 119 fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.	C. Roberto Chavarría Cornejo	21 de mayo de 2020	Puntos Constitucionales (Ha lugar)	Pendiente

## Anexo 9. Códigos de Ética emitidos por los ayuntamientos de Michoacán (mayo de 2022)

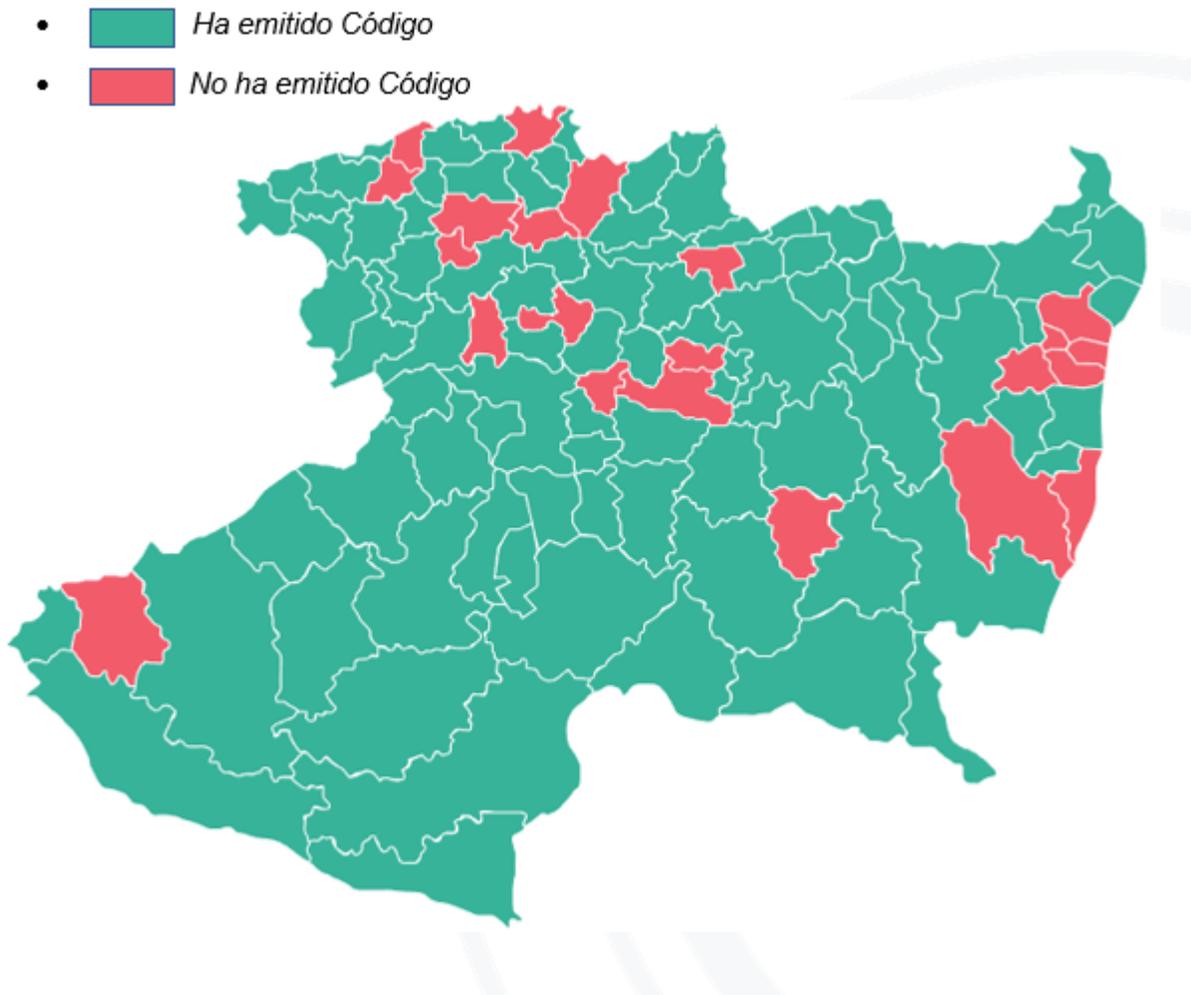


AYUNTAMIENTO	CONCORDANCIA CON LINEAMIENTOS ESTATALES PARA EMISIÓN DE LOS CÓDIGOS DE ÉTICA	
	Emisión	Fecha
Acuitzio	✓	Diciembre 2017
Aguililla	✓	Marzo 2021
Alvaro Obregón	✓	Marzo 2016
Angamacutiro	✓	Febrero 2021
Angangueo	✗	N/A
Apatzingán	✓	Diembre 2020
Aporo	✗	N/A
Aquila	✓	Marzo 2021
Ario Rosales	✓	Diciembre 2020
Arteaga	✓	Diciembre 2016
Briseñas	✓	Enero 2021
Buenavista	✓	Mayo 2019
Carácuaro	✓	Diciembre 2020
Charapan	✗	N/A
Charo	✓	Marzo 2021
Chavinda	✓	Marzo 2021
Cherán	✗	N/A
Chilchota	✓	Abril 2021
Chinicuila	✓	N/A
Chucándiro	✓	Noviembre 2021
Churintzio	✓	Diciembre 2020

Churumuco	✓	Enero 2022	Paracho	✓	Noviembre 2019
Coahuayana	✓	Junio 2019	Parácuaro	✓	Marzo 2021
Coalcomán	✓	Diciembre 2020	Pátzcuaro	✗	N/A
Coeneo	✓	Noviembre 2020	Penjamillo	✗	N/A
Cojumatlán	✓	Mayo 2022	Peribán	✓	Agosto 2019
Contepec	✓	Marzo 2021	Purépero	✓	Enero 2022
Copándaro	✓	Diciembre 2020	Puruándiro	✓	Marzo 2016
Cotija	✓	Mayo 2015	Queréndaro	✓	Febrero 2021
Cuitzeo	✓	Junio 2019	Quiroga	✓	Enero 2021
Ecuandureo	✓	Diciembre 2020	Sahuayo	✓	Marzo 2021
Epitacio Huerta	✓	Mayo 2019	Salvador Escalante	✓	Agosto 2016
Erongaricuario	✓	Mayo 2021	San Lucas	✓	Noviembre 2020
Gabriel Zamora	✓	Diciembre 2021	Santa Ana Maya	✓	Noviembre 2020
Hidalgo	✓	Abril 2021	Senguio	✗	N/A
Huandacareo	✓	Abril 2016	Susupuato	✗	N/A
Huaniqueo	✗	N/A	Tacámbaro	✓	Marzo 2022
Huetamo	✓	Abril 2022	Tancítaro	✓	Mayo 2021
Huiramba	✓	Mayo 2022	Tangamandapio	✓	Octubre 2019
Indaparapeo	✓	Diciembre 2017	Tangancícuaro	✓	Marzo 2021
Irimbo	✓	Octubre 2017	Tanhuato	✓	Septiembre 2021
Ixtlan	✓	Diembre 2020	Taretan	✓	Octubre 2015
Jacona	✗	N/A	Tarímbaro	✓	Marzo 2018
Jiménez	✓	Marzo 2020	Tepalcatepec	✓	Diciembre 2020
Jiquilpan	✓	Junio 2017	Tingambato	✗	N/A
Jose Sixto Verduzco	✓	Febrero 2021	Tingüindin	✓	Diciembre 2020
Juárez	✓	Octubre 2020	Tiquicheo	✓	Julio 2019
Jungapeo	✓	Diciembre 2020	Tlalpujahuá	✓	Mayo 2018
La Huacana	✓	Mayo 2016	Tlazazalca	✓	Mayo 2022
La Piedad	✗	N/A	Tocumbo	✓	Abril 2019
Lagunillas	✓	Noviembre 2018	Tumbiscatío	✓	Mayo 2022
Lázaro Cárdenas	✓	Abril 2020	Turicato	✓	Abril 2022
Los Reyes	✓	Diciembre 2020	Tuzantla	✗	N/A
Madero	✓	Mayo 2019	Tuxpan	✗	N/A
Maravatío	✓	Diciembre 2018	Tzintzuntzan	✗	N/A
Marcos Castellanos	✓	Diciembre 2020	Tzitzio	✓	Diciembre 2020
Morelia	✓	Octubre 2016	Uruapan	✓	Agosto 2020
Morelos	✓	Diciembre 2021	Venustiano Carranza	✓	Febrero 2021
Múgica	✓	Febrero 2021	Villamar	✓	Diciembre 2020
Nahuatzen	✓	Septiembre 2017	Vista Hermosa	✗	N/A
Nocupétaro	✗	N/A	Yurécuaro	✓	Marzo 2021
Nuevo Parangaricutiro	✓	Agosto 2016	Zacapu	✓	Diciembre 2021
Nuevo Urecho	✓	Septiembre 2020	Zamora	✗	N/A
Numarán	✓	Enero 2021	Zináparo	✓	Octubre 2019
Ocampo	✗	N/A	Zinápécuaro	✓	Marzo 2019
Pajacuarán	✗	N/A	Ziracuaretiro	✓	Septiembre 2018
Panindícuaro	✓	Diciembre 2021	Zitácuaro	✓	Mayo 2021

**Fuente:** Periódico Oficial del Estado de Michoacán mayo 2022

## Mapa de los ayuntamientos del Estado de Michoacán que cuentan con Códigos de Ética (mayo 2022).



## Anexo 10. Tabla de alineación entre prioridades PNA y PEA

PRIORIDADES PNA	PRIORIDADES PEA	TEMA	EJE PEA
1. Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.	1. Desarrollar mecanismos de coordinación y comunicación entre las instituciones estatales y municipales encargadas de atender, investigar, sustanciar, resolver y sancionar las faltas administrativas y hechos de corrupción y las que tengan a su cargo la fiscalización y control de los recursos públicos; así como establecer la coordinación con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera para el combate a la corrupción.	Coordinación interinstitucional	1
2. 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.			
10. 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.			
15. Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Nacional Anticorrupción, junto con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.	2. Generar un modelo de evaluación del funcionamiento y desempeño de las instituciones del Sistema Estatal Anticorrupción, mediante una metodología para el seguimiento de la Política Estatal Anticorrupción.	Evaluación y seguimiento. Identificación de riesgos	
3. Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Nacional.	3. Impulsar la generación de inteligencia administrativa para mejorar los procesos, capacidades y programas de las instancias encargadas de la investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas o actos de corrupción en el Estado de Michoacán.	Desarrollo de inteligencia y TIC's	
8. 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.	4. Impulsar la homologación de mecanismos de información sobre adquisiciones y contrataciones públicas que realizan los Órganos del Estado.	Plataforma Digital Estatal	
20. 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.			
29. Desarrollar e implementar un sistema único de información sobre compras y adquisiciones públicas, que incluya un padrón nacional de proveedores de gobierno y un sistema nacional homologado de contrataciones públicas, vinculados a la Plataforma Digital Nacional.	5. Impulsar la homologación de mecanismos de información sobre adquisiciones y contrataciones públicas que realizan los Órganos del Estado.	Compras, adquisiciones y contrataciones públicas	
7. Establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción.	6. Establecer una política criminal en materia de investigación, sanción de delitos por hechos de corrupción, para fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y así combatir los niveles de impunidad.	Política Criminal	
9. Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías de las entidades federativas en materia de delitos por hechos de corrupción.			
5. 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.	7. Desarrollar protocolos y procesos homologados para la presentación de denuncias, así como para la protección a denunciantes, testigos, servidores públicos expuestos y víctimas por hechos de corrupción.	Denuncias	
6. Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.	8. Fomentar a la denuncia por medio del desarrollo de protocolos y procesos homologados para la presentación de denuncias, así como para la protección a denunciantes, testigos, personas alertadoras y víctimas por hechos de corrupción.		
N/A	9. Impulsar y promover el fortalecimiento de las capacidades, estructura y autonomía técnica de los Órganos Internos de Control de los Órganos del Estado y los municipios.	Fortalecimiento institucional de los OIC	

PRIORIDADES PNA	PRIORIDADES PEA	TEMA	EJE PEA
11. 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.	10. Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de la ética pública y políticas de integridad para la prevención de conflictos de interés en el servicio público.	Ética pública gubernamental	2
27. Impulsar la creación y homologación de principios normativos en materia de cabildo y conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.			
26. Fomentar la conformación de una coalición de empresas íntegras que impulse la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro del sector productivo.	11. Colaborar con los sectores educativo, social y empresarial para el fomento de la ética y cultura de la legalidad, desarrollo de políticas de integridad y adopción de buenas prácticas.	Ética y políticas de integridad en la esfera social	
40. Colaborar con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.			
12. 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.	12. Establecer las bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de los servicios profesionales de carrera, mérito y profesionalización en todos los ámbitos de gobierno, con perspectiva de Derechos Humanos.	Servicio Civil de Carrera	
13. Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.			
14. 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.			
21. Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.	13. Impulsar la adopción del gobierno digital para la mejora regulatoria, simplificación y modernización de procesos, trámites y servicios públicos que brindan los órganos del Estado.	Gobierno Digital	
23. Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva, en coordinación con el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria.			

PRIORIDADES PNA	PRIORIDADES PEA	TEMA	EJE PEA
31. Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.	14. Promover el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana con perspectiva de Derechos Humanos que contribuyan a la incidencia formal de la sociedad en los asuntos relativos a la vigilancia de prevención y combate a la corrupción.	Mecanismos de Participación Ciudadana	3
33. Crear un catálogo nacional de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.			
25. Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas.	15. Incentivar políticas de gobierno abierto para el involucramiento y participación de la ciudadanía en la prevención y el combate a la corrupción para fortalecer la rendición de cuentas a través de la vigilancia social mediante el uso de herramientas digitales, innovación tecnológica y sistemas de evaluación ciudadana.	Gobierno Abierto y Vigilancia Social	
28. Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas, en colaboración con el SNT.			
32. Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción, en colaboración con el SNT.			
34. Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.			
35. Fortalecer el papel de los Comités de Participación Ciudadana (CPC) en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.	16. Establecer esquemas de colaboración y vinculación con OSC, academia y sector empresarial y organismos internacionales a fin de lograr un involucramiento e impacto social en el combate a la corrupción.	Colaboración con organizaciones en materia anticorrupción	
36. Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales y organismos internacionales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPyMES.			
37. Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.			
39. Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.	17. Realizar campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate y buscando su desnormalización.	Sensibilización social y comunicación sobre corrupción sensibilización social	

PRIORIDADES PNA	PRIORIDADES PEA	TEMA	EJE PEA
17. 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.	18. Impulsar la consolidación y evaluación a escala estatal 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.	Ejercicio de recursos públicos	4
19. Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.	19. Impulsar la práctica 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.	Fiscalización, auditoría interna y vigilancia	
22. Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.	20. Control de riesgos de corrupción en programas sociales, con enfoque de derechos humanos.	Riesgos de corrupción en programas sociales	
24. Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo nacional de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información pública existente.			
30. Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización.	21. 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.	Gasto público	
18. 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.	22. Impulsar la implementación de la normatividad en materia de archivo y procesos de gestión documental, que mejoren la disposición, calidad de la información y la transparencia de los órganos del Estado.	Gestión Documental	
4. 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.	23. Diseñar estrategias efectivas para el cumplimiento de obligaciones de transparencia sobre el ejercicio de los recursos públicos; así como la publicación de información proactiva en materia anticorrupción.	Obligaciones de Transparencia y proactividad en el combate a la corrupción	
16. 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.	24. Fomentar las políticas de transparencia proactiva y la implementación de los principios de estado abierto que propicien, el seguimiento, evaluación y mejora de la rendición de cuentas de los entes públicos.	Gobierno Abierto	
38. Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en los poderes legislativos federal y estatales, tendientes a un modelo de Estado Abierto.			

Artilleros de 1847 No. 640,  
Col. Chapultepec Sur, C.P. 58260,  
Morelia, Michoacán.

443 298 4009  
SESEA Michoacán

[www.sistemaanticorrupcion.michoacan.gob.mx](http://www.sistemaanticorrupcion.michoacan.gob.mx)

**COMITÉ  
COORDINADOR**  
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN  
MICH O A C Á N

 **SE  
SEA**  
SECRETARÍA EJECUTIVA  
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN  
MICH O A C Á N

 **Comisión  
Ejecutiva**  
Sistema Estatal Anticorrupción