

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 conformó de varias etapas, desde la recolección de datos, consulta bibliográfica, 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, identificando el problema público a atender, se realizó el análisis causal del mismo, así como el diagnóstico de cada una de las causas 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 quienes realizaron diversas propuestas de mejora y de adecuación, para así, concluir con la aprobación de la Política Estatal Anticorrupción.

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

LEGAL

Gráfico 7. Proceso de integración de la Política



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 que se encargue de 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, quienes tienen en sus 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 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 imperante buscar 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 Constitución 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 coadyuvan 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 procedimientos de coordinación entre las autoridades con la finalidad de establecer, articular y evaluar la política en la materia. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que esta coordinación interinstitucional se encuentra en construcción y tiene oportunidades de mejora.

La PEA apuesta por ser el mecanismo de coordinación para el SEA. En ese sentido, 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 otras, 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).

Quando 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, estructurar la fiscalización de 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 fortalezca las capacidades de todas las instituciones implicadas a fin de lograr una eficaz lucha contra el problema sistémico que la corrupción pública implica.

Este 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)** el cual tiene como objetivo establecer los parámetros mínimos en cuanto a la forma y términos de las acciones 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.

Si bien, el Estado de Michoacán, tiene niveles altos de corrupción, ello no significa, que el SEA en cinco años de su creación, no haya llevado a cabo acciones para el combate a la corrupción y cumplir su función institucional y constitucional para el cual fue creado. Por el contrario, es una problemática que el Estado mexicano ha reconocido como imperante atender 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 40. 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 la 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 Económicos (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 sólo un 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 mercedoras 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 los diversos 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**¹ 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).

¹ Desarrollo, 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

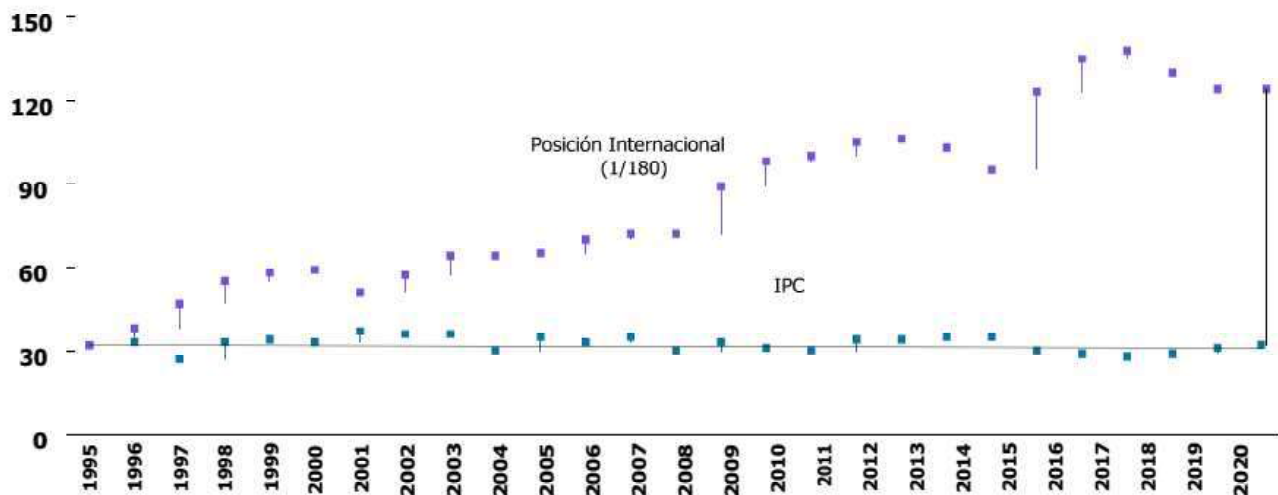
Para dimensionar el problema de la corrupción en México y en Michoacán, se presentan algunos datos de informes refiriendo a causas, a efectos o bien, a mediciones directas de hechos y conductas contrarias a la legalidad. Esta información resulta de interés para la construcción de la PEA, ya que evidencia 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 8. Ranking del Índice de Percepción de la Corrupción de México



Elaboración propia con base en el IPC, International Transparency 2021

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

Datos del Barómetro de la Corrupción de América Latina 2019, 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 9. Costos de corrupción en Michoacán



Elaboración propia con base en ENCIG 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 \$3,044.00 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 represento \$1,767 pesos promedio por persona afectada. Por otro lado el costo de la corrupción en la realización de trámites vehiculares fue de 402 millones de pesos, lo que equivale a \$839 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, y a pesar de la constitución del

SNA y la promulgación del marco legal (LGSNA), 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 reconocer y apreciar los citados elementos en las particularidades de Michoacán se retoman, brevemente, 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 cual 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.

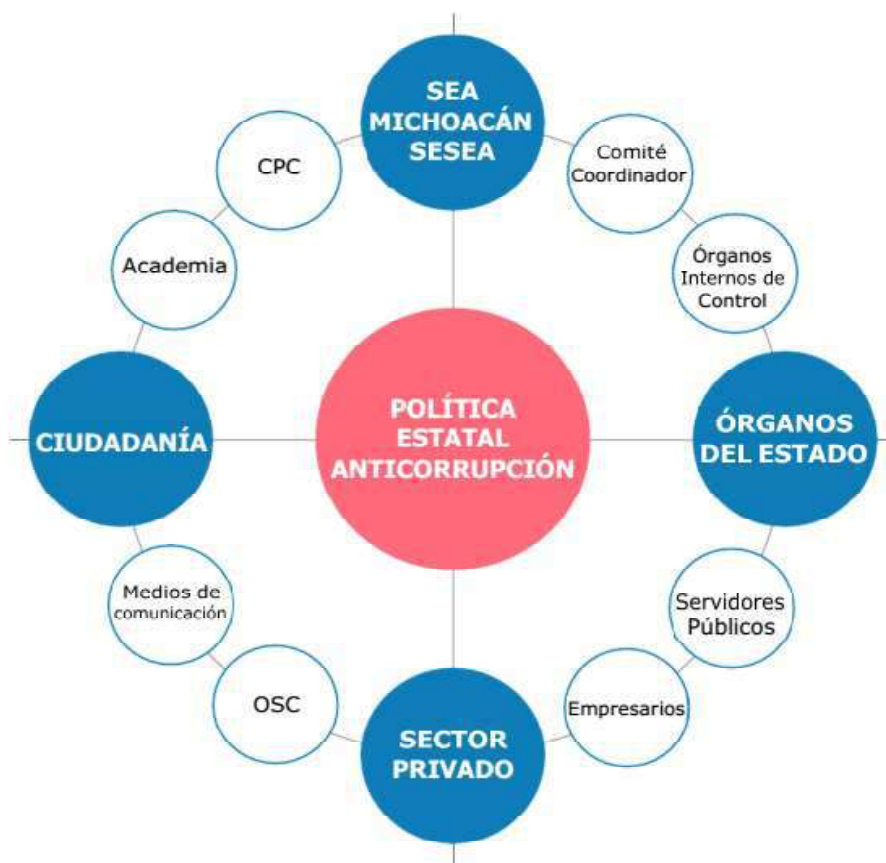
Este análisis permite dar mayor objetividad al proceso de planeación y llegar a acuerdos entre los involucrados para generar un sentido de coordinación y pertenencia. Esta fase se encuentra presente en todo el diseño de la PEA ya que juega un papel fundamental en la selección de estrategias, así como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

seguimiento y evaluación del mismo.

Para la presente PEA, se han incluido cada una de las instituciones que conforman el Sistema Estatal Anticorrupción, 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".

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 10. Análisis de involucrados



Elaboración propia con base en MML

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

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.

por un lado, en una esfera de impunidad e ilegalidad, y por otro, en un sistema normalizado de conductas poco éticas en el orden social.

En este sentido, la PEA reconoce como problema público, el siguiente: **Michoacán presenta elevados índices de corrupción pública**, y de la misma forma que la PNA lo dispone, se ha contemplado que los dos atributos básicos para comprender la corrupción están basados,

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 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 11. 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.

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

DIAGNÓSTICO DE MICHOACÁN

Contextualización

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 ha permitido 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 proporcionados 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 sistematizados 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 robusto que fundamente la Política, sin que eso signifique que haya una explicación única y definitiva sobre las causas de la corrupción y sus efectos.

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 12. 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

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

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 13. Resultados de los insumos técnicos para la Política Estatal

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

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

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

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 LGBTQIA+. 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 14. Consultas Ciudadanas



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

Consulta ONLINE: abril - mayo 2020



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)

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

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, Tlalpujahua, Tumbiscatio, Tuzantla: 9 (10 %)



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