

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en términos de lo dispuesto en el artículo 115, señala que 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.

Asimismo, los municipios tienen a su cargo la prestación de servicios públicos para satisfacer las necesidades de las y los ciudadanos, por lo que son responsables de otorgar licencias y permisos para la apertura de nuevos negocios, para la construcción de viviendas o edificios, para conexiones eléctricas o de agua potable entre muchas otras acciones, eso los convierte en una pieza fundamental del desarrollo económico del Estado, visto de este modo, la ley determina que 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 de cooperación 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 funcionarios públicos profesionalizados para ejercer de manera correcta los recursos públicos, además de criterios de rendimientos bien sustentados, eliminar fallas institucionales y administrativas como la opacidad, la corrupción, el conflicto de intereses y los servicios inestables (Mariñez, 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 su forma de ser elegidas sus autoridades, de conformar equipos, pasando por la forma en cómo operan y gestionan sus responsabilidades.

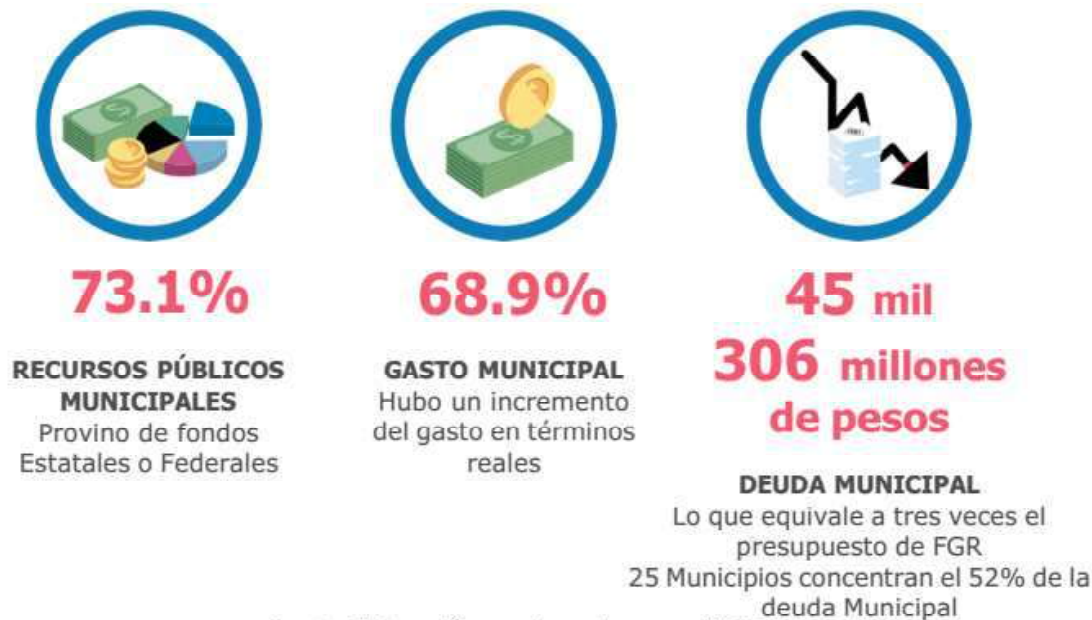
Precisamente uno de los grandes retos a los que se enfrenta el presente diagnóstico, es que la información municipal es limitada, sobre todo en materia de transparencia y rendición de cuentas. Por un lado, debido a una insuficiente capacidad institucional, cuyo presupuesto no puede responder al nivel de las exigencias. Lo anterior, se refleja en lo señalado por el organismo garante estatal (IMAIP) a través de 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 306.7 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, señalo que 397 municipios no entregaron información o no la suficiente para esta medición (IMCO-IIPM, 2017).

**Gráfico 85. información Municipal del IIFE 2019**



Fuente: Elaboración propia con base en el IIFE 2019

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

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), muchos de los ayuntamientos no cuentan con servicios básicos técnicos, además de la baja capacidad institucional al contar con poco personal para realizar las labores, por ello,

es fundamental que la administración pública municipal cuente con un servicio profesional de carrera en áreas técnicas como las contralorías, tesorerías y las unidades de transparencia, para facilitar la información en temas de evaluación presupuestal.

Con 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, recientemente 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 destinos 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.

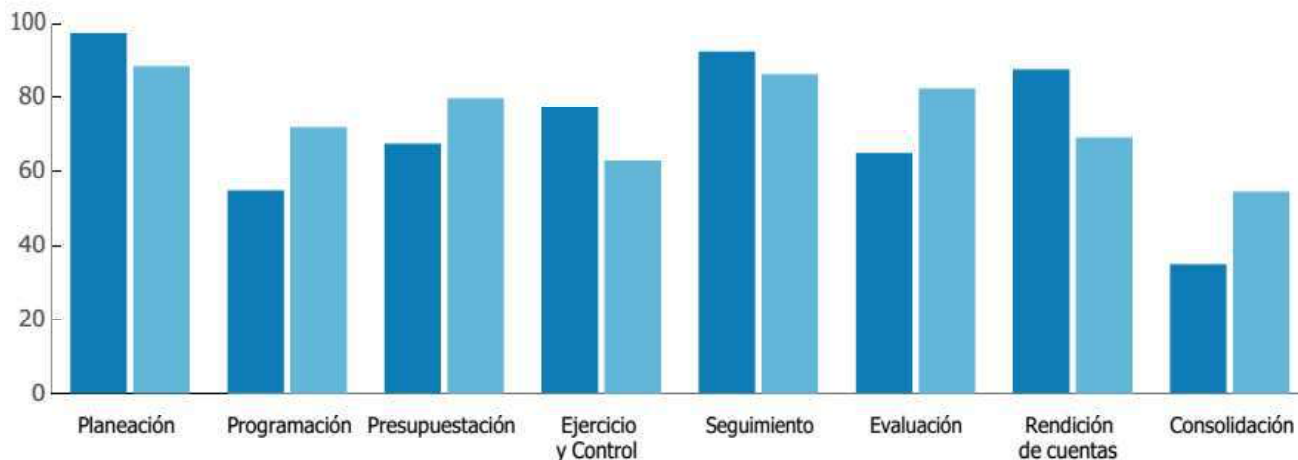
Las anteriores áreas han sido mapeadas como algunas de las más sensibles y puntuales en cuanto a espacios con riesgos de corrupción (Hernández-Merino, 2019). No se debe olvidar que la Encuesta de Nacional de la Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2019) estimó que el costo de incurrir en actos de corrupción se ubicó en México en 12 mil 770 millones de pesos, lo que representa un 16.7% del Presupuesto de Egresos aprobado de Michoacán para el ejercicio 2020 (\$75,914'903,948.00) o lo equivalente a lo doble del conjunto de presupuesto del 2020 destinado a las Secretarías de Salud, de Seguridad Pública y a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo juntas.

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.

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

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).

En temas ambientales, lo anterior se refleja en los permisos y en los cambios de usos de suelo. Diversos municipios de Michoacán sufren una larga problemática en este sentido; 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

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

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. Ya que parte de la lógica que impera en el sistema de fiscalización interno mexicano, se encuentran los principios de control y vigilancia. Sin embargo, la crítica a la dependencia política y presupuestal, en relación con sus objetivos de vigilancia goza de larga data, 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



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

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

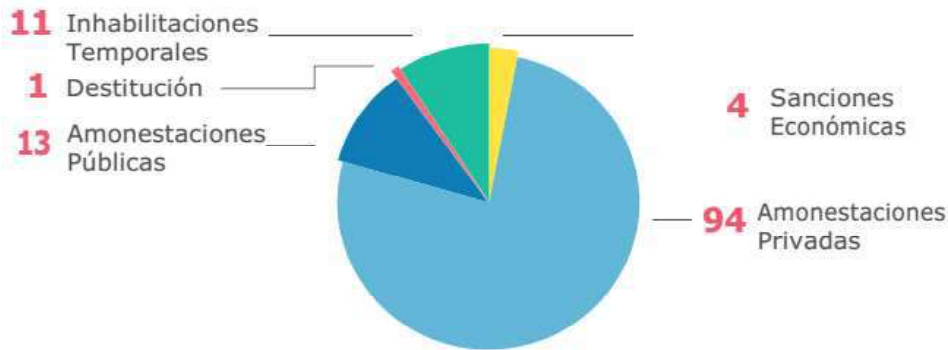
respuestas sobre los procedimientos iniciados por presuntas responsabilidades administrativas, se contabilizaron 379 procedimientos de los cuales se resolvieron 189, de las cuales 105 tienen sanción firme, se archivaron 131 y se encuentran en investigación 155.

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 del 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.

Para concluir esta etapa diagnóstica, se considera que uno de los 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.

A partir de la evidencia, el análisis y diagnóstico que se presenta 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, se proponen cuatro ejes estratégicos para la PEA, 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.



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

# **VISIÓN MICHOACÁN**

COPIA SIN VALOR LEGAL

# 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 en materia anticorrupción, este espacio temporal permite la implementación de la política pública en un

periodo transexenal, por lo cual su ejecución no está determinada a un gobierno en específico ni a la agenda de una administración en particular.

Para ubicar a la PEA en prospectiva se contempla que los ejes estratégicos y prioridades de Política, atienden directamente las metas establecidas por la ONU y la PNA. De modo que a mediano y largo se pueda mostrar un impacto positivo y de avance en la atención de las causas profundas del problema y ello conlleve a una nueva priorización del tema.

## 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

Cabría señalar que las últimas dos etapas que la MML contempla: *La definición de la Estructura Analítica del Programa presupuestario*, y *La elaboración de la MIR* serán retomadas en el diseño del Programa de Implementación como guía.

**Gráfico 90. Etapas de la Metodología del Marco Lógico**



*Elaboración propia a partir de la Guía para el Diseño de la MIR. (SHCP, 2011).*

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 diagnóstico de 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, intensidades y sectores. De

la misma forma, las temáticas abordadas son diversas, ya que recorren etapas que van desde: la prevención, la educación, la comunicación, los procesos administrativos, la coordinación interinstitucional, los 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 funcionarios 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.

En razón de esta complejidad y evidencia, la PEA conjunta en cuatro grandes ejes, las 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 el apartado de problematización y diagnóstico 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.

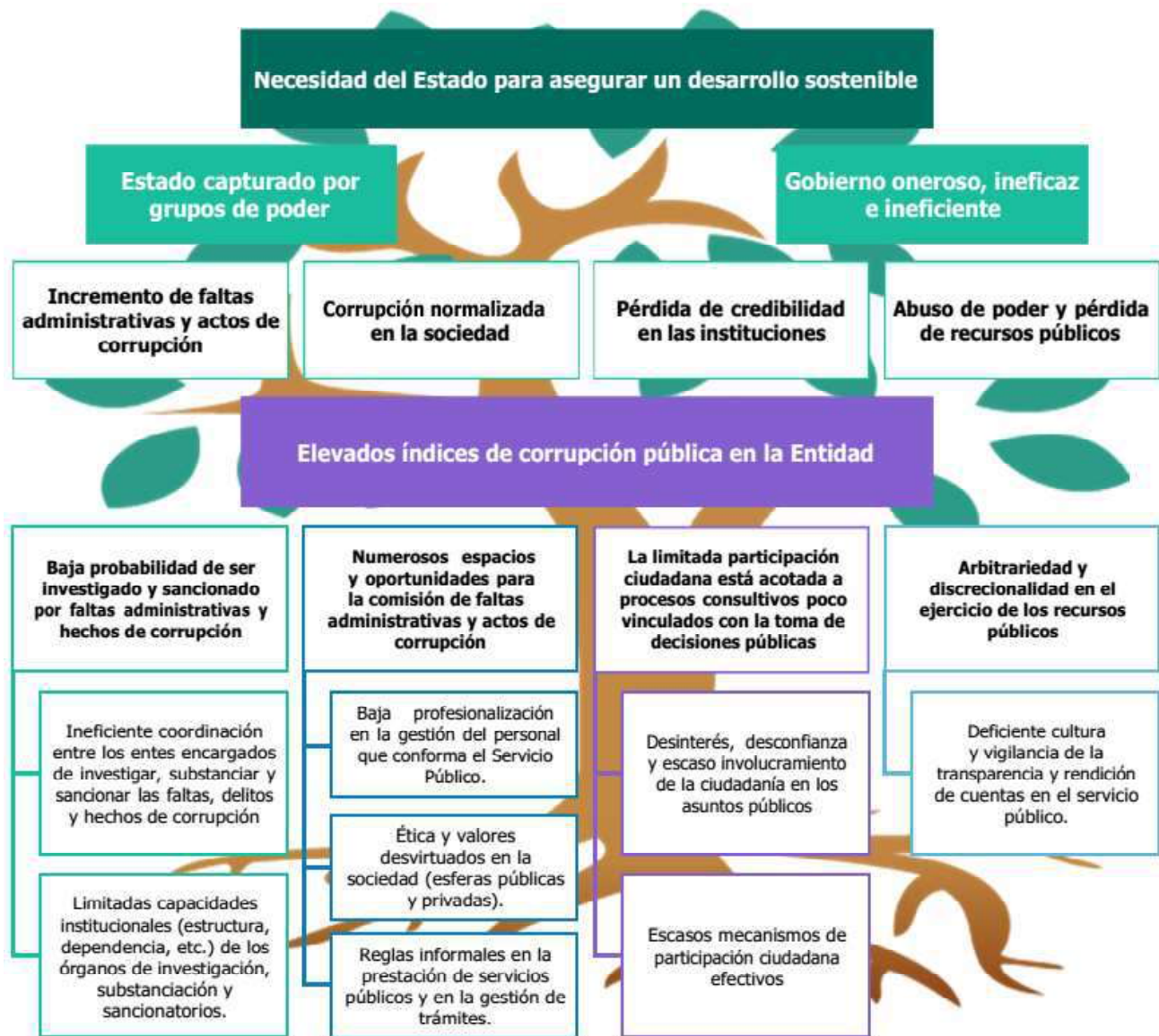
La MML señala que para la construcción del árbol de problemas, es necesario en primera instancia identificar el problema central, por lo cual se debe formular dicho problema, con la finalidad de justificar la intervención pública; en seguida, se deben identificar los efectos más importantes del problema, 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 91. 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

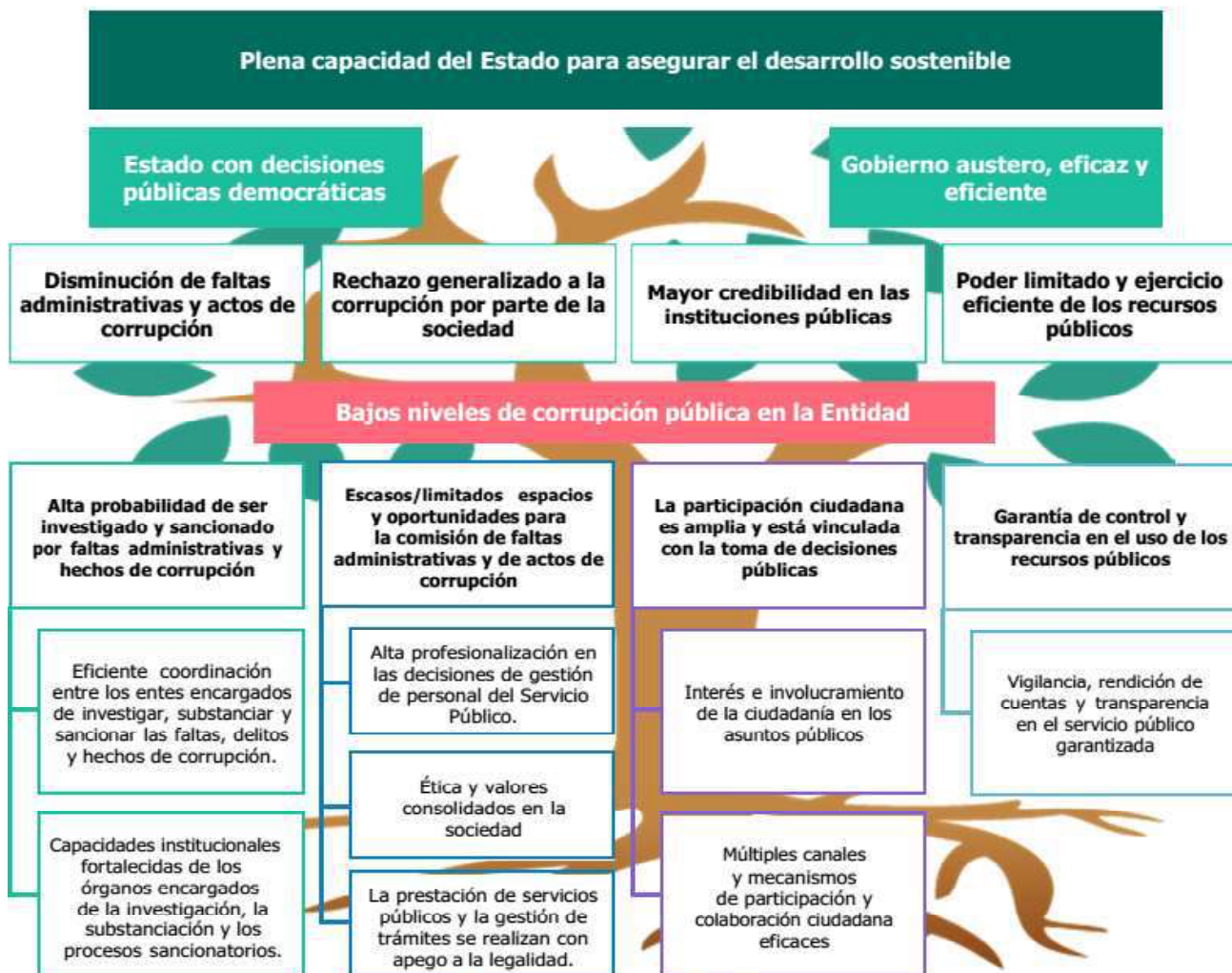
su parte, los efectos directos e indirectos del problema, que se presentan en la parte de la copa u hojas del árbol, finalmente manifiestan como efecto negativo superior que la corrupción genera una incapacidad para asegurar el desarrollo<sup>1</sup> de Michoacán, objetivo acorde con los ODS.

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

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 92. Árbol de objetivos**



Fuente: Elaboración propia con base en el diagnóstico de la PEA

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

1. 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 (Objetivos de Desarrollo Sostenible, ONU).

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



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 brazos pueden localizarse en múltiples espacios públicos y privados, y la sofisticación de sus manifestaciones se han hecho presentes incluso en los mecanismos internos de las administraciones públicas y de la vida política, normativa, moral y social del Estado.

Si una de las problemáticas, es la incapacidad para controlar sus manifestaciones, y como consecuencia de los riesgos institucionales y

sociales subyacentes se mantiene un alto grado de impunidad, poca sanción y un alto grado de vulneración del Estado de Derecho, con daños económicos y de oportunidades para la sociedad en su conjunto, deviene la urgencia y la pertinencia de la puesta en marcha de la Política.

Con el fin de que la PEA represente una serie de decisiones de intervención hacia un objetivo común e impacto sistémico, y no a esfuerzos aislados y cortoplacistas, 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 a lo largo de 10 años. 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: Multiculturalidad y Perspectiva de Género, Gobierno Digital y Gobierno Abierto**, que se explican en el siguiente apartado.

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), cuyos objetivos específicos tienen un alcance de corto, mediano y largo plazo y con ello, 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.

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



## 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.

**La Política Estatal Anticorrupción no contempla únicamente mantener este perfil basado en el enfoque punitivo del combate a la corrupción.**

Por ello 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

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

## 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.

COPIA

# 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 intergeneracionales 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: Multiculturalidad 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 cocreación entre servidores públicos y la sociedad. Estos