



POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE SONORA

Documento elaborado para revisión y aprobación
del Comité Coordinador



Directorio del Comité Coordinador

JESÚS RAMÓN MOYA GRIJALVA
Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización

ODRACIR ESPINOZA VALDEZ
Fiscalía Anticorrupción del Estado de Sonora

MIGUEL ÁNGEL MURILLO AISPURO
Secretaría de la Contraloría General del Estado

GRISelda PANDURA TRUQUI
Representante del Consejo del Poder Judicial del Estado de Sonora

ALDO PADILLA PESTAÑO
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado

FRANCISCO CUEVAS SÁENZ
**Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de
Datos Personales**

IRMA LAURA MURILLO LOZOYA
Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción

RAÚL GUILLÉN LÓPEZ
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN.....	1
INTRODUCCIÓN.....	3
1. MARCO NORMATIVO.....	7
1.1 Instrumentos jurídicos internacionales.....	7
1.2 Instrumentos jurídicos nacionales.....	7
1.3 Estatal.....	8
1.4 Fundamento jurídico	9
2. PROBLEMATIZACIÓN DE LA CORRUPCIÓN.....	13
2.1 Definición de la corrupción.....	13
2.2 Magnitud del problema atendiendo a estudios de organismos Internacionales.....	19
2.3 Magnitud del problema atendiendo a estudios nacionales	34
2.4 Diagnóstico.....	45
2.4.1 Combatir la corrupción y la impunidad.....	45
2.4.2 Justicia administrativa.....	48
2.4.3 Justicia penal.....	59
2.4.4 Arbitrariedad.....	66
2.4.5 Necesidad de profesionalización e integridad en el servicio público.....	67
2.4.6 Procesos institucionales.....	73
2.4.7 Auditoría y fiscalización.....	79
2.4.8 Puntos de contacto entre gobierno y sociedad	82
2.4.9 Puntos de contacto entre gobierno e iniciativa privada.....	87
2.4.10 Involucrar a la sociedad y al sector privado.....	96
2.4.11 Corresponsabilidad e integridad empresarial.....	102
3. PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN EN SONORA.....	105
3.1 Proceso de construcción de la Política Nacional Anticorrupción...	105
3.2 Proceso de construcción de la Política Estatal Anticorrupción.....	108

3.3 Insumos generados por las y los miembros del Comité Coordinador...	110
3.3.1 Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización.....	110
3.3.2 Fiscalía Anticorrupción de Sonora (FAS).....	112
3.3.3 Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI).....	113
3.3.4 Tribunal de Justicia Administrativa.....	118
3.4 Insumos generados por las y los miembros del Comité de Participación Ciudadana.....	118
3.5 Insumos generados por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.....	122
3.5.1 MmARCOS.....	124
4. INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN.....	129
4.1 Datos que describen el panorama de la corrupción en Sonora.....	129
4.2 Consulta Pública Estatal sobre la PNA.....	141
4.3 Encuesta electrónica.....	141
4.4 Consulta a diversos actores estratégicos en el estado.....	142
4.5 Entrevistas y cuestionarios aplicados a las y los miembros del Comité Coordinador.....	157
5. EJES, OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE LA PEA.....	161
5.1 Prioridades de la PEA.....	166
5.1.1 Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad.....	168
5.1.2 Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso del poder.....	170
5.1.3 Eje 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad.....	173
5.1.4 Eje 4. Involucrar a la sociedad y al sector privado.....	176
5.2 Relación eje/prioridad y plazo de ejecución.....	179
6. MARCO DE IMPLEMENTACIÓN Y VALUACIÓN.....	183
REFERENCIAS.....	189

Lista de acrónimos

CECyTES	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Sonora
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CNGSPSP	Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales
CNPJE	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CPC	Comité de Participación Ciudadana
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
IIEG	Índice de Información del Ejercicio del Gasto
IIFE	Índice de Información Presupuestal Estatal
IIPM	Índice de Información Presupuestal Municipal
IMCO	Instituto Mexicano de la Competitividad
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISAF	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización de Sonora
ISTAI	Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
LSEA	Ley del Sistema Estatal Anticorrupción

MiPyMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MmARCOS	Metodología Municipal en Áreas de Riesgo de Corrupción en Sonora
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PEA	Política Estatal Anticorrupción
PNA	Política Nacional Anticorrupción
PNCCIMGP	Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024
PNT	Plataforma Nacional de Transparencia
SEA	Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda del Crédito Público
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
UVSNA	Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción

PRESENTACIÓN

El problema de la corrupción es un fenómeno histórico y con fuertes raíces en nuestra sociedad; se trata de un tema sumamente complejo y cuyas causas multifactoriales arrojan la necesidad de buscar estrategias que atiendan el problema de forma sistémica.

En este contexto, el Sistema Nacional Anticorrupción fue diseñado para combatir la corrupción y es resultado de los esfuerzos y la acción colaborativa de diversos sectores: académicos, empresariales, sociedad civil y, desde luego, el gobierno.

Las entidades federativas forman parte del SNA mediante los sistemas estatales anticorrupción, los cuales participan en este esfuerzo organizado por desarraigar la corrupción. Sonora se ha sumado y está participando activamente en la estrategia nacional.

La estructura del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Sonora, se conforma por las y los miembros del Comité Coordinador, las y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, quienes participaron y llevaron a cabo las consultas a ciudadanos y actores estratégicos, además de otras actividades, a fin de generar la información necesaria y relevante para la construcción de la Política Estatal Anticorrupción, la cual constituye una herramienta con bases metodológicas sólidas que nos permitirá,

una vez implementada de forma adecuada, sin lugar a dudas, lograr resultados graduales pero sustantivos en el combate a la corrupción.

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción a través de la Unidad de Riesgos y Política Pública tiene la responsabilidad de la elaboración del proyecto de la Política Estatal Anticorrupción.

En este sentido, la Política Estatal Anticorrupción de Sonora (PEA) es el instrumento que contiene las estrategias sistémicas que darán dirección y rumbo a las acciones que deben llevarse a cabo en el combate a la corrupción que tanto daño ha ocasionado, prácticamente, en todas las instituciones gubernamentales y que ha permeado en la sociedad en general, menoscabando el desarrollo de nuestro estado.

En el diseño de la PEA están contemplados los compromisos que se habrán de realizar en el corto, mediano y largo plazo. Los plazos fueron considerados atendiendo a la complejidad y a las acciones, proyectos y programas para controlar las causas de la corrupción.

Cabe destacar, que no hay antecedentes remotos ni inmediatos en nuestro estado de un esfuerzo de esta magnitud. El Sistema Estatal Anticorrupción, es una realidad y se ha estado implementando a pesar de los obstáculos políticos, presupuestales y burocráticos, entre otros. La PEA constituye el primer esfuerzo sistémico que pretende combatir la corrupción en Sonora por el bien de todas y todos los sonorenses.

INTRODUCCIÓN

La corrupción no es asunto particular de un país, característica de alguna época o propia de alguna cultura; por el contrario, es una preocupación que trasciende fronteras, idiomas e idiosincrasias.

En México, el tema recientemente cobró tal relevancia en la agenda pública que se emprendió y concretó una reforma constitucional de tan gran calado que, en las pretensiones de su alcance, superó cualquier medida identificable en la región bajo la denominación de Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). El esfuerzo giró principalmente alrededor de la corrupción gubernamental, lo que redefine muchos aspectos de la función y la responsabilidad del servidor público mexicano.

En el Sistema Nacional Anticorrupción las entidades federativas conforman sistemas estatales que participan en la estrategia integral que se lleva a cabo en todo el país para combatir la corrupción. Dicha estrategia tiene cimientos en una Política Nacional Anticorrupción que sirve de guía para la construcción de políticas estatales.

En concordancia con lo establecido en la Política Nacional Anticorrupción (PNA) y atendiendo los legítimos reclamos y observaciones de una sociedad demandante de mejores gobiernos y decisiones, el Sistema Estatal Anticorrupción ha diseñado la presente PEA que incluye 40 prioridades ya identificadas que ayudaran a desactivar progresivamente la corrupción en nuestro estado.

La Política Estatal Anticorrupción del Estado de Sonora (PEA) fue elaborada en un escenario de contingencia sanitaria del covid-19 que dificultó llevar a cabo la

programación de acciones y actividades ya planeadas para la generación de insumos necesarios para esta tarea. Sin embargo, los esfuerzos institucionales y las adaptaciones a las nuevas y extraordinarias circunstancias fueron suficientes para lograr recabar la información que da soporte a la política pública que habrá de implementarse para erradicar la corrupción de forma gradual pero sostenible en Sonora.

En la construcción de la PEA se tomaron como base cuatro pilares fundamentales: primero, la información generada por entidades gubernamentales y civiles (internacionales, nacionales, estatales y municipales); segundo, la información generada por el Sistema Nacional Anticorrupción; tercero, los trabajos realizados por los integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción: Comité Coordinador, del Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción con la colaboración de la sociedad civil, y cuarto, los parámetros establecidos por la Política Nacional Anticorrupción (la SESNA lo denomina proceso de alineación y contextualización).

Cabe puntualizar que, de manera adicional, se revisaron algunas políticas estatales anticorrupción de entidades federativas como Jalisco, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Estado de México, entre otras, a fin de identificar hallazgos relevantes cuyos contenidos pudieran servir de materia prima para la construcción de la PEA de Sonora.

En concordancia con la PNA, la PEA consideró cuatro *principios transversales*: coordinación, derechos humanos, gobierno abierto y participación social, inteligencias y tecnologías. Además, cuarenta prioridades que fueron

definidas mediante un proceso de consulta ciudadana para elaborar la PNA, de acuerdo con su tipo de adopción, directa o indirecta.

En la PEA se desarrolló un esquema de análisis para la problematización de la corrupción partiendo de aspectos conceptuales y estadísticos de prevalencia, incidencia y victimización por hechos de corrupción. Asimismo, se contempló un diagnóstico basado en información estadística que da sostenibilidad a los cuatro ejes previamente establecidos en la PNA: combatir la corrupción y la impunidad, combatir la arbitrariedad y el abuso del poder, promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-ciudadano, involucrar a la sociedad y al sector privado.

El contenido de la PEA incluye lineamientos y direcciones hacia los cuales deben enfocarse los esfuerzos de diversos actores. De igual manera, cómo habrá de trabajarse en el desarrollo de programas y planes, con actividades específicas para el combate de la corrupción de forma eficiente.

Como todo instrumento, la PEA es susceptible de mejoras y ajustes. Esto último ha sido considerada como un elemento esencial en su implementación.

La aprobación de la PEA muestra el compromiso de quienes integran el Sistema Estatal Anticorrupción. Los miembros del Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana tienen plena conciencia del largo camino por andar y que el recorrido no será posible sin un acompañamiento constante, permanente, propositivo y crítico de la sociedad sonorensa.

1. MARCO NORMATIVO

1.1 Instrumentos jurídicos internacionales

1. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos.
2. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

1.2 Instrumentos jurídicos nacionales

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Penal Federal.
3. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
4. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
5. Ley General de Responsabilidades Administrativas.
6. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
7. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
8. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
9. Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

1.3 Estatal

1. Constitución Política del Estado de Sonora.
2. Código Penal del Estado de Sonora.
3. Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas para el Estado de Sonora.
4. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes de la Administración Pública Estatal.
5. Ley de Archivos para el Estado de Sonora.
6. Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Sonora y sus Municipios.
7. Ley de Contabilidad Gubernamental del Estado de Sonora.
8. Ley de Entrega-Recepción para el Estado de Sonora.
9. Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora.
10. Ley de Fomento a la Cultura de la Legalidad, Civildad y Valores del Estado de Sonora.
11. Ley de Gobierno y Administración Municipal.
12. Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sonora.
13. Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Sonora.
14. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.
15. Ley del Sistema Estatal Anticorrupción.
16. Ley Estatal de Responsabilidades.
17. Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora.
18. Ley que Regula la Administración de Documentos Administrativos e Históricos.

1.4 Fundamento jurídico

En el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2015 se publicó el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de entre las cuales se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general que estableciera las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción; las leyes que regularan la organización y las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y aquellas que normaran la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos de la Federación; la ley que instruyera al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y que estableciera su organización y su funcionamiento; y la ley general que distribuyera competencias entre los órdenes de gobierno para el establecimiento de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Además de lo ya expuesto, se contempló que en las entidades federativas debían establecerse sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

El día 30 de junio del 2016 el Poder Legislativo local aprobó la Ley número 96, en virtud de la cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora para crear el Sistema Estatal Anticorrupción; fue publicada en el *Boletín Oficial* no. 43, sección II, de fecha 28 de noviembre de 2016, creando así el Sistema Estatal Anticorrupción, la Fiscalía General del Estado de Sonora como un órgano constitucionalmente autónomo, la

Fiscalía Anticorrupción y la Especializada en Delitos Electorales. Además, se otorgó al Tribunal de Justicia Administrativa la facultad de imponer sanciones a las y los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determinara como graves y a los particulares que participaran en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que derivaron de los daños y perjuicios que afectaron a la hacienda pública del estado o de los municipios.

En sesión celebrada por la Asamblea Legislativa a inicios de diciembre del año 2016, se aprobó la Ley número 102, mediante la cual, después de ser ratificada por los ayuntamientos del estado, se modificó la Constitución local con el propósito de garantizar la correcta homologación con las reformas estructurales aprobadas a nivel federal en materia de combate a la corrupción.

La creación del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) también tiene un precedente adicional. El 22 de marzo de 2017 la titular del Poder Ejecutivo presentó ante el Pleno del Congreso del Estado una iniciativa donde se reconocía la corrupción como “un problema económico, social y cultural que afecta de manera devastadora a la ciudadanía, pues demerita la atracción de inversiones productivas, no permite un adecuado combate a la pobreza y genera inseguridad pública, entre muchos otros efectos perjudiciales”.¹

La iniciativa de referencia se realizó de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en su

¹ Tomado del Dictamen de la Comisión Anticorrupción de la LXI Legislatura.

artículo 113, donde se contempló al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En el transcurso del mes de abril del referido año, las y los diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron una iniciativa donde se describía la problemática en los términos siguientes: “Hoy más que nunca, México se encuentra invadido por un terrible ‘cáncer’: la corrupción”.² Otras iniciativas en la materia fueron presentadas y discutidas por las diferentes representaciones parlamentarias, motivadas, en esencia, por la necesidad de desincentivar en la mayor medida posible cualquier práctica asociada con hechos de corrupción.

Finalmente, el día 11 de mayo de 2017 se publicó en el *Boletín Oficial* del Gobierno del Estado la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción.

En el contexto cronológico ya referido, de reformas constitucionales y nuevas leyes estatales, cabe resaltar que el Sistema Estatal Anticorrupción tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los entes públicos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos,

² Tomado del Dictamen de la Comisión Anticorrupción de la LXI Legislatura.

atendiendo a los lineamientos y políticas establecidas en el Sistema Nacional Anticorrupción.

El SEA quedó integrado por tres pilares fundamentales: el Comité Coordinador,³ el Comité de Participación Ciudadana⁴ y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción,⁵ los cuales deberán llevar a cabo estrategias y mecanismos para lograr una sólida coordinación entre las autoridades involucradas en el combate a la corrupción con la participación del sector empresarial y académico, además de las organizaciones civiles en beneficio de la sociedad sonoreNSE.

³ El Comité Coordinador constituye una instancia responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes de dicho sistema y tendrá la responsabilidad de promover y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción.

⁴ El Comité de Participación Ciudadana (CPC) tiene por objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del sistema estatal.

⁵ La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción es un órgano descentralizado de la administración pública estatal con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin sectorización a ninguna dependencia. Además, funge como un órgano de apoyo técnico al Comité Coordinador. Para el mejor desempeño de las funciones de la Secretaría Ejecutiva, debe contar con el apoyo de una Comisión Ejecutiva, la cual fungiría como un órgano técnico, integrado por un secretario técnico y el CPC.

2. PROBLEMATIZACIÓN DE LA CORRUPCIÓN

2.1 Definición de la corrupción

Como todo proyecto de política pública, la elaboración de la Política Estatal Anticorrupción del Estado de Sonora implica la definición clara del problema que se busca abordar. En este caso, evidentemente el objetivo de la política atiende a la prevención y combate a la corrupción en el ámbito local, para lo cual es necesario partir de una conceptualización del fenómeno.

Esta conceptualización representa el primer reto en el diseño de una política que busque abordar el fenómeno de la corrupción, pues lo que se tome como concepto puede limitar el campo de actuación de la política o llevar a la dispersión de las labores de combate a la corrupción. Así pues, tratando de evitar estos posibles efectos, la presente propuesta parte de un análisis comparativo de algunas conceptualizaciones encontradas en el ámbito académico y jurídico.

¿Qué entendemos por corrupción?

La corrupción es un fenómeno complejo que ha generado múltiples afectaciones sociales en el estado de Sonora. Es importante señalar que este fenómeno no es exclusivo de la entidad, pues su impacto es perceptible en los demás estados de la república y en países de todo el mundo, con particulares afectaciones en los menos desarrollados. Así, México no escapa de la problemática que genera la corrupción,

lo que conlleva la búsqueda de soluciones para mitigar los efectos en la vida de nuestro país.

Tal ha sido el impacto del problema y la relevancia adquirida en la agenda pública que el Estado mexicano implementó el Sistema Nacional Anticorrupción, esto es, un nuevo esquema de tratamiento del fenómeno, cuyo eje central es la colaboración entre las diferentes instituciones competentes en la materia y la ciudadanía, en búsqueda de una nueva política de combate a la corrupción.

Este abordaje y los esfuerzos que implica su implementación exigen conceptualizaciones sólidas y concisas sobre lo que se entiende por corrupción. Lo anterior genera un grado de dificultad, toda vez que el concepto de “corrupción” implica una carga de ambigüedad, puesto que lo “corrupto” atiende a distintos factores: legislación vigente, códigos de ética y de moral, sistema político y las ideas formadas históricamente en torno a “lo público”.⁶

Por citar un ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción no da una conceptualización del fenómeno de la corrupción. Sin embargo, existe un reconocimiento de que este fenómeno plantea amenazas a la estabilidad y seguridad de las sociedades en virtud de que socava las instituciones y los valores de la democracia, ética, justicia y compromete el desarrollo sostenible y el imperio de la ley.⁷

⁶ Arjona, Ana, *La corrupción política: una revisión de la literatura*, Madrid, Departamento de Economía de la Universidad Carlos III, Cuadernos de trabajo, 2002, p. 4.

⁷ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

En este mismo sentido, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos se limita a enumerar una serie de actos de corrupción a los cuales será aplicable, mas no contempla una definición de la corrupción.

En el ordenamiento jurídico mexicano tampoco es posible encontrar una definición de corrupción. Recientemente, a raíz de las adecuaciones normativas que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción, se puede identificar en el Código Penal Federal un título denominado “delitos cometidos por hechos de corrupción”, que anteriormente contenía los denominados “delitos cometidos por servidores públicos”. En el ámbito local, el Código Penal para el Estado de Sonora todavía mantiene la denominación en el título séptimo como “Delitos cometidos por servidores públicos”.

Si bien estas conductas se relacionan con hechos de corrupción, no existe en materia penal un concepto de ésta. Este mismo resultado se tiene si se revisan la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Estatal de Responsabilidades, las cuales también enumeran una serie de conductas que representan faltas administrativas y se relacionan con la corrupción, pero no funcionan bajo un concepto general de ésta.

En otro contexto, uno de los conceptos más utilizados en la materia es el propuesto por Transparencia Internacional, quien define a la corrupción como “el abuso del poder conferido para beneficio privado”.⁸ Asimismo, clasifica a la

⁸ <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>

corrupción en grande, pequeña y política, dependiendo de los montos de dinero perdido o del sector donde ocurra.

Este concepto tiene varias cualidades positivas: es un concepto sencillo que puede adaptarse a diferentes ámbitos, pues no limita la corrupción a un fenómeno del sector público, entendiendo que la naturaleza de este fenómeno también impacta en el seno de las estructuras particulares.

Por otro lado, en el ámbito académico existen interesantes aportaciones a la conceptualización de la corrupción. Una aportación importante es la que realiza Mauricio Merino,⁹ quien señala y considera los dos errores más frecuentes en la forma de afrontar la corrupción: el primero de ellos es la personalización del fenómeno, esto es, concebirlo desde una visión individualista en la que el sujeto específico fue corrompido.

El segundo error señalado por Merino tiene que ver con atender a la corrupción desde sus efectos burocráticos, buscando castigar al culpable y, si acaso, la reparación del daño. Este segundo error nos podría llevar al absurdo de “cegarnos” a los abusos que se pueden cometer bajo el amparo de cumplir formalmente con las normas y procedimientos establecidos.

Esta visión de la corrupción como la consecuencia de un sistema de captura de puestos, supuestos y presupuestos¹⁰ aporta algunos elementos importantes a su

⁹ Merino, Mauricio, "La captura de los puestos públicos", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, año LVIII, núm. 219, septiembre-diciembre de 2013, pp. 135-156.

¹⁰ "La corrupción es la consecuencia de esas formas específicas de capturar, para el beneficio de unos cuantos, la mayor parte de los puestos públicos, los supuestos en los que se apoyan las

conceptualización, entre ellos, el entendimiento de la corrupción como un fenómeno de múltiples aristas que va más allá de conductas aisladas de individuos específicos, así como su abordaje por encima de los efectos que genera.

Otra perspectiva de la corrupción es entenderla como “la violación al principio de imparcialidad por parte de un servidor público para obtener una ganancia personal”.¹¹ Esta concepción de la corrupción como la violación al principio de imparcialidad acota el fenómeno únicamente al ámbito gubernamental, con lo que la corrupción únicamente se entendería como un fenómeno de servidores públicos y no de particulares, pues se centra en la violación a un deber del servicio público.

Ana Fierro, autora del citado concepto, señala también el entendimiento existente de la corrupción como un mecanismo cotidiano de relación con el gobierno, en el que existe una percepción generalizada de que la corrupción sirve para obtener beneficios y que no hay sujetos interesados en combatirla. Esta concepción es acorde a una visión sistémica de la corrupción, en la que la reiteración de hechos de corrupción atiende a un entramado de dinámicas sociales aceptadas y, en algunos casos, permitidas en el marco normativo.

Las reflexiones sobre la conceptualización del término corrupción permiten observar la importancia que este concepto puede tener para su abordaje. Para efectos de la política anticorrupción del estado de Sonora, es fundamental la

decisiones de la autoridad y los presupuestos públicos que, en una democracia consolidada, estarían al servicio de la sociedad”. Merino, *op. cit.*, p. 140.

¹¹ Fierro, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 108.

concepción de la corrupción que adoptó la Política Nacional Anticorrupción, en la cual se entiende la corrupción de forma sistémica como “un orden social que privilegia modos de interacción e intercambio basados en el particularismo y el favoritismo”.¹²

El concepto de corrupción ya retomado surge de la evidencia empírica recopilada en el proceso de integración y consulta del primer borrador, además de las aportaciones de los sectores académico, empresarial y sociedad civil. Asimismo, propone una visión centrada en la adecuación de las instituciones formales para que cierren los márgenes para la ocurrencia sistemática de actos de corrupción y, por otro lado, establece como prioridad el ajuste gradual de las normas sociales que regulan las relaciones, interacciones y puntos de contacto entre gobierno y ciudadanía, así como el involucramiento social en los procesos de gobierno.

2.2 Magnitud del problema atendiendo a estudios de organismos internacionales

La corrupción es un problema mundial con un fuerte impacto en la vida pública. Sus efectos se perciben en los altos costos económicos que genera, la reducción del desarrollo social al limitar a la población los bienes y servicios que provee el Estado. Como reflejo de este problema, existen diversos estudios que miden la percepción de la corrupción.

¹² Propuesta de Política Nacional Anticorrupción, SESNA, 2018, p. 20.

Uno de los estudios referidos, es el índice de percepción de la corrupción, de Transparencia Internacional. En dicho estudio, México ha fluctuado en los últimos años, pasando a ocupar la posición 124 del *ranking* internacional, con 31/100 puntos en la edición más reciente de dicho estudio (2020).¹³

El Estado de derecho es un “principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades están sujetas al cumplimiento de la ley, la cual es respetuosa de los derechos humanos y se aplica de forma equitativa, justa y eficiente”.¹⁴

En este sentido, el World Justice Project, organización internacional que trabaja para mejorar el Estado de derecho, elaboró un Índice de Estado de Derecho en el que evalúa a cada país y asigna un puntaje debido al nivel de satisfacción de factores como cumplimiento regulatorio, gobierno abierto, ausencia de corrupción, justicia civil y penal, entre otros.

En el año 2018, México obtuvo la posición 117 de 126 países evaluados por dicho índice, con una calificación de .29, siendo 1 la calificación más alta posible (ideal). Dicho resultado refleja un desapego del país de los factores que representan el Estado de derecho. En contraste con su edición más reciente (2020) el World Justice Project ubicó a México en la posición 104 de 128 países, con una calificación

¹³ Índice de percepción de la corrupción 2020, Transparencia internacional. Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf

¹⁴ Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020, WJP, p. 15. Disponible en: https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/1_ReporteSpanish_MSI-2019-2020-VF2.pdf

de .44, con lo cual se aprecia un progreso importante en los resultados de la evaluación.¹⁵

El World Justice Project replicó este índice en el plano subnacional, evaluando a las 32 entidades federativas de México en un esquema conceptual y metodológico similar al estudio internacional. Este índice organiza la información de ocho factores que proveen información acerca de las fortalezas y debilidades institucionales de cada entidad.

De manera general, Sonora ocupa la posición 21 de 32 entidades, con un puntaje de .38. Aunque la diferencia con la posición número 1 pudiera no ser significativa,¹⁶ nos permite ubicar al estado en el contexto nacional, lo que implica un gran reto para lograr mejorar los factores que componen el Estado de derecho.

En cuanto a ausencia de corrupción (factor 2), la posición que ocupa Sonora no es más favorecedora, pues se ubica en la posición 20 con un puntaje de .34, por debajo del promedio nacional (.36). Este indicador considera tres formas de corrupción: sobornos, influencias y la apropiación indebida de recursos públicos. A su vez, se divide en cuatro subfactores que se presentan a continuación, junto a su respectiva calificación:

¹⁵ Índice de Estado de Derecho, 2020, p. 111. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf>

¹⁶ La primera posición la ocupa Yucatán, con un puntaje de .46.

Tabla 1. Resultados de Sonora

1. Ausencia de corrupción en el Poder Ejecutivo.	Calificación
Este subfactor mide la ausencia de sobornos, pagos informales, influencias indebidas en la provisión de servicios públicos y en la ejecución de regulaciones. También mide la transparencia en licitaciones y la abstención de malversación de fondos públicos.	.29
2. Ausencia de corrupción en el Poder Judicial.	Calificación
En este rubro se dimensiona la existencia de sobornos entre funcionarios del Poder Judicial, así como la libertad que se tiene de influencias indebidas por parte del gobierno, de intereses privados o de organizaciones delictivas.	.44
3. Ausencia de corrupción en las instituciones de seguridad y procuración de justicia.	Calificación
Mide la ausencia de sobornos y la libertad de los funcionarios sobre influencias indebidas de intereses privados y organizaciones delictivas.	.35
4. Ausencia de corrupción en el Poder Legislativo.	Calificación
Este subfactor mide la solicitud y aceptación de sobornos u otros incentivos a cambio de favores políticos, iniciativas legislativas o el sentido del voto en las decisiones de las y los legisladores.	.29

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Índice de Estado de Derecho, del World Justice Project.

Además de este factor, el Índice de Estado de Derecho en México contempla otros siete factores que miden y evalúan diversos aspectos relacionados con el Estado de derecho en Sonora. De manera general, el estado se sitúa en una posición por debajo de la media nacional en los distintos factores, los cuales se detallan a continuación:

Límites al poder gubernamental

El factor 1 se relaciona con los pesos y contrapesos existentes a nivel institucional, en relación con el accionar del gobierno. Este factor considera el papel de los contrapesos no gubernamentales y se compone de seis subfactores, cuyos puntajes pueden apreciarse en la tabla siguiente:

Tabla 2

		Calificación nacional	Calificación estatal
Factor 1. Límites al poder gubernamental		.46	.43
1.1	El Poder Legislativo es un contrapeso eficaz del gobierno estatal	.52	.42
1.2	Los funcionarios del gobierno estatal son sancionados cuando abusan de sus funciones o no cumplen la normatividad	.44	.47
1.3	Los organismos de fiscalización y control son un contrapeso eficaz del gobierno estatal	.44	.29
1.4	Los funcionarios públicos son sancionados cuando incurren en conductas indebidas	.27	.42
1.5	La sociedad civil, los partidos políticos y la prensa son un contrapeso eficaz del gobierno estatal	.51	.53
1.6	Las elecciones son libres, limpias y transparentes	.60	.46

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Índice de Estado de Derecho, del World Justice Project.

En esta dimensión, cuyo puntaje estatal es levemente menor al nacional, se refleja una tendencia similar en cuanto a los límites que tienen las autoridades del Poder Ejecutivo, especialmente, tanto a nivel municipal como estatal. Como puede apreciarse, el estado se encuentra por encima de la calificación nacional en cuanto a sanciones a funcionarios del gobierno estatal que incumplen con sus funciones y con la normatividad, funcionarios sancionados por conductas indebidas, y sociedad civil, partidos políticos y prensa como contrapeso eficaz del gobierno estatal.

Gobierno abierto

Se entiende por gobierno abierto “aquel gobierno que comparte información, empodera a las personas para que exijan rendición de cuentas, y fomenta la participación ciudadana en la toma de decisiones”. En este rubro, la calificación obtenida por Sonora es superior a la media nacional y nos ubica en las primeras posiciones con relación a otras entidades (posición 8 de 32).

Tabla 3.

		Calificación nacional*	Calificación estatal
Factor 3. Gobierno abierto		.60	.42
	3.1 Participación ciudadana	.54	.34
	3.2 Derecho a la información pública	.59	.50
*En el caso nacional se consideran los subfactores “participación cívica” y “derecho a la información” para la comparación con el caso local, sin ignorar la existencia de dos subfactores, “leyes y datos públicos” y “mecanismos de queja”, presentes en la edición 2020 del Índice de Estado de Derecho.			

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Índice de Estado de Derecho, del World Justice Project.

En este factor se mide el conocimiento que los ciudadanos tienen sobre el accionar del gobierno y si pueden incidir en sus decisiones. Se observa una marcada diferencia con el resultado nacional, resaltando la necesidad de mejorar los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local.

Derechos fundamentales

Tabla 4.

	Calificación nacional	Calificación estatal
Factor 4. Derechos fundamentales	.52	.50
4.1 Ausencia de discriminación	.38	.43
4.2 Vida y a la seguridad*	.46	*
4.3 Debido proceso legal	.38	.45
4.4 Libertad de expresión	.51	.53
4.5 Libertad religiosa	.75	.76
4.6 Derecho a la privacidad	.53	.37
4.7 Libertad de asociación	.62	.60
4.8 Derechos laborales	.50	.35
*El subfactor 4.2 no está calificado en la edición 2019-2020 del Índice de Estado de Derecho en México. Asimismo, en la edición global del Índice de Estado de Derecho se modificó la denominación del subfactor (el que se muestra).		

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Índice de Estado de Derecho, del World Justice Project.

Este rubro mide la protección efectiva de derechos humanos, centrándose en los derechos civiles e individuales establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y dejando de lado los derechos de segunda y tercera generación. En este factor, Sonora se encuentra en la media nacional en la mayoría de los subfactores.

Orden y seguridad

Orden y seguridad se refiere a la efectividad del Estado para garantizar la seguridad de las personas y la de sus propiedades. En esta medición se incorpora la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, la ausencia de delitos que afectan de manera directa a las personas y hogares, mediante la incorporación de mediciones de incidencia y prevalencia; además mide los niveles de percepción de seguridad de personas y empresas. Los resultados generales y por subfactor se presentan en la tabla siguiente:

Tabla 5.

		Calificación nacional	Calificación estatal
Factor 5. Orden y seguridad		.53	.27
5.1	Ausencia de homicidios	.36	.17
5.2	Ausencia de crimen	1.0	.17
5.3	Las personas se sienten seguras	.24	.46

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Índice de Estado de Derecho, del World Justice Project.

Aquí se puede apreciar que el estado dista considerablemente de la media nacional, reflejo de un ambiente de criminalidad elevado que afecta directamente a las personas. Por otro lado, se contrasta con el nivel de percepción de seguridad, que supera al resultado nacional.

Cumplimiento regulatorio

En materia de cumplimiento regulatorio se evalúa cómo se implementan y se hacen cumplir las regulaciones en diversos temas, si en el estado la normativa y las regulaciones se aplican de manera efectiva, sin influencias indebidas, demoras irrazonables. Además, este factor mide que no exista expropiación de propiedad privada sin compensaciones adecuadas.

Presenta un subfactor relacionado con el cumplimiento regulatorio libre de corrupción, sin influencias indebidas ni actos de corrupción en los trámites o en la realización de pagos.

Los resultados de este factor aparecen en la tabla siguiente:

Tabla 6.

	Calificación nacional	Calificación estatal
Factor 6. Cumplimiento regulatorio	.45	.32
6.1 Cumplimiento regulatorio eficaz	.53	.33
6.2 Cumplimiento regulatorio libre de corrupción	.51	.29
6.3 Procedimientos administrativos eficientes	.33	.34
6.4 Debido proceso en procedimientos administrativos	.35	.32
6.5 Derechos de propiedad	.54	.35

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Índice de Estado de Derecho, del World Justice Project.

Justicia civil

Este factor mide la accesibilidad a mecanismos pacíficos y efectivos de resolución de controversias en el sistema de justicia civil. Identifica algunas características con las que debe contar el sistema y la información al alcance de las personas en relación con sus derechos y los procedimientos.

Tabla 7.

	Calificación nacional	Calificación estatal
Factor 7. Justicia civil	.39	.37

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Índice de Estado de Derecho, del World Justice Project.

Justicia penal

Este factor evalúa la efectividad y calidad del sistema de justicia penal, para lo cual revisa el accionar de diversos actores que participan en el sistema (policía, defensores, asesores jurídicos, fiscales, jueces, etcétera).

En la edición 2019-2020 del Índice de Estado de Derecho en México, dentro de los subfactores de “justicia penal” se contempla uno relacionado con la medición de la corrupción, imparcialidad e independencia del sistema de justicia penal. Incluye medidas acerca del uso de sobornos o de influencias indebidas de poderes políticos o económicos, o del crimen organizado, o para favorecer a alguna de las partes durante el proceso; asimismo, incluye medidas sobre el uso de sobornos o influencias durante los procesos de reclutamiento y ascenso del personal.

En este subfactor, Sonora obtuvo un puntaje igual al de la media nacional con .40 puntos, por lo que se puede decir que nos encontramos en contextos similares en materia de corrupción en el sistema de justicia penal.

En el caso nacional, el Índice de Estado de Derecho 2020 arroja un puntaje en el subfactor 8.5 “ausencia de corrupción” de .28.

En la tabla siguiente se aprecia la comparación del puntaje general para el factor “justicia penal” entre el dato de México y la entidad en las ediciones más recientes del índice en cuestión:

Tabla 8.

	Calificación nacional	Calificación estatal
Factor 8. Justicia penal	.30	.38

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Índice de Estado de Derecho, del World Justice Project.

Derivado de la revisión de los valores referentes al Índice de Estado de Derecho en México se tiene claro que el estado de Sonora requiere fortalecer los factores evaluados, pues se encuentra por debajo de la media nacional en diversos rubros.

Existe una relación negativa entre la corrupción y el Estado de derecho, pues la corrupción, en la mayor parte de los casos, representa una vulneración a la legalidad, y sus efectos se perciben en el menoscabo de los resultados que las

acciones del estado pueden tener en aras de garantizar los derechos sociales de la ciudadanía.

Asimismo, un Estado de derecho que flaquea se convierte en un escenario ideal para la reproducción de prácticas de corrupción, logrando que el fenómeno persista a través del tiempo y aumente su impacto negativo.

2.3 Magnitud del problema atendiendo a estudios nacionales

Tabla 9

Entidad	Índice de Estado de Derecho	Factor 1: Límites al poder	Factor 2: Ausencia de corrupción	Factor 3: Gobierno abierto	Factor 4: Derechos Humanos	Factor 5: Orden y seguridad	Factor 6: Cumplimiento regulatorio	Factor 7: Justicia civil	Factor 8: Justicia penal
Aguascalientes	0.44	0.46	0.41	0.43	0.58	0.45	0.40	0.39	0.43
Baja California	0.41	0.46	0.41	0.41	0.51	0.16	0.49	0.46	0.42
Baja California Sur	0.36	0.31	0.32	0.35	0.51	0.30	0.35	0.34	0.37
Bampeche	0.43	0.47	0.38	0.37	0.53	0.56	0.41	0.41	0.36
Chiapas	0.39	0.39	0.32	0.35	0.52	0.54	0.30	0.36	0.35
Chihuahua	0.39	0.41	0.36	0.38	0.51	0.28	0.36	0.37	0.42
Ciudad de México	0.37	0.40	0.27	0.51	0.54	0.31	0.30	0.35	0.32
Coahuila	0.43	0.36	0.35	0.41	0.50	0.64	0.37	0.44	0.39
Dolima	0.39	0.43	0.37	0.35	0.52	0.27	0.40	0.37	0.41
Durango	0.41	0.43	0.32	0.38	0.49	0.51	0.37	0.42	0.36
Estado de México	0.36	0.37	0.28	0.44	0.46	0.22	0.39	0.37	0.33
Guanajuato	0.42	0.40	0.42	0.48	0.54	0.32	0.38	0.40	0.41
Guerrero	0.29	0.28	0.28	0.37	0.34	0.17	0.29	0.28	0.30
Hidalgo	0.42	0.44	0.38	0.36	0.53	0.49	0.38	0.39	0.38
Jalisco	0.38	0.42	0.31	0.45	0.46	0.35	0.35	0.34	0.33
Michoacán	0.40	0.40	0.35	0.41	0.50	0.40	0.35	0.39	0.39
Morelos	0.37	0.42	0.36	0.38	0.53	0.24	0.27	0.33	0.42
Nayarit	0.37	0.40	0.35	0.33	0.51	0.46	0.28	0.31	0.35
Nuevo León	0.42	0.48	0.39	0.38	0.55	0.41	0.41	0.39	0.36
Oaxaca	0.40	0.44	0.34	0.33	0.53	0.46	0.35	0.33	0.39
Puebla	0.36	0.38	0.33	0.34	0.44	0.39	0.40	0.32	0.31
Querétaro	0.42	0.43	0.42	0.27	0.54	0.43	0.43	0.36	0.46
Quintana Roo	0.37	0.41	0.31	0.40	0.49	0.34	0.37	0.33	0.33
San Luis Potosí	0.40	0.41	0.34	0.36	0.55	0.48	0.34	0.33	0.37
Sinaloa	0.40	0.41	0.35	0.42	0.48	0.41	0.35	0.38	0.41
Sonora	0.36	0.40	0.33	0.42	0.46	0.30	0.24	0.36	0.36
Tlaxcala	0.39	0.41	0.36	0.40	0.52	0.34	0.34	0.35	0.37
Tamaulipas	0.40	0.38	0.39	0.34	0.44	0.44	0.42	0.40	0.36
Veracruz	0.38	0.40	0.33	0.29	0.55	0.48	0.29	0.34	0.38
Yucatán	0.38	0.34	0.31	0.41	0.44	0.57	0.38	0.31	0.30
Zacatecas	0.44	0.42	0.38	0.38	0.55	0.82	0.38	0.33	0.42
Zacatecas	0.44	0.43	0.42	0.43	0.52	0.38	0.42	0.46	0.44
Promedio	0.39	0.41	0.35	0.38	0.50	0.40	0.36	0.37	0.38

fuente: World Justice Project. Índice de estado de derecho en México 2018. Disponible en <http://index.worldjusticeproject.mx/>

En el contexto nacional, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno,¹⁷ de Transparencia Mexicana, mide la corrupción que afecta a los hogares, registrando la corrupción en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por

¹⁷ <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

empresas particulares en una escala de 0 a 100, donde a menor valor, menor corrupción. En dicho estudio, Sonora presentó una evolución a considerar al pasar de 5.5 puntos en 2001 a 8.4 puntos en 2010, pero permanece por debajo de la media nacional de 10.3 puntos.

Por otro lado, la corrupción se percibe de forma reiterada como uno de los principales problemas que afectan a la ciudadanía. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE),¹⁸ en el año 2018 arrojó que la corrupción se percibe como el problema más importante que aqueja a la entidad por un 32.2% de la población, por debajo de la inseguridad y el aumento de los precios. Dicha percepción es superior a la media de 29.2% de población que considera la corrupción como el problema más importante.

En este sentido, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 (ENCIG)¹⁹ señala que, en Sonora, 54.6% de la población de 18 años y más refirió que la corrupción es el problema más importante que aqueja a la entidad federativa, por debajo de la inseguridad y delincuencia con un 73.6%. En la tercera posición aparece el mal desempeño del gobierno con un 38% de población que lo refiere como el problema más importante.

Asimismo, la percepción sobre la frecuencia del problema en el estado ha ido variando en los últimos años. De la ENCIG se desprende que el porcentaje de personas que señalaron que la corrupción es “muy frecuente” o “frecuente” ascendió

¹⁸ <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

¹⁹ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_son.pdf

de 84.3% en 2011 a 91.5% en 2017. Con estas cifras se puede afirmar que la corrupción es un problema generalizado en la entidad y prevalece.

Por otro lado, el número de personas que experimentaron algún acto de corrupción al tener contacto con servidores públicos se incrementó significativamente de 2011 a 2017. De acuerdo con la ENCIG 2017, el número de víctimas de corrupción al realizar un trámite personalmente aumentó de 5 075 a 15 158 habitantes por cada cien mil. Asimismo, la tasa de usuarios que indicaron creer o haber escuchado la existencia de corrupción aumentó de 45 258 a 79 469 habitantes por cada cien mil de 2011 a 2017.

Tabla 10.

Preguntas aplicadas en la ENCIG 2011, 2015 y 2017		
ENCIG 2011		
¿Presentó una queja o denuncia por la mordida o el soborno?		
	Sí	4.40%
	No	95.60%
01	Es común dar una mordida, para qué reportarlo	24.70%
02	Recibió un beneficio de la mordida	21.50%
03	Dio la mordida como una muestra de gratitud	3.90%
04	No sabía en dónde denunciar	4.80%
05	Por temor o represalias	9.20%
06	Pérdida de tiempo	24.60%
07	Desconfianza en la autoridad	6.10%
08	No tenía pruebas	3.30%
09	Otra	1.90%
ENCIG 2015		
De los trámites mencionados, ¿usted reportó o denunció ante alguna autoridad (Contraloría, buzón de denuncias, Ministerio Público)?		
	Sí	6.81%
	No	93.19%
01	Porque la corrupción es una práctica muy común	11.87%
02	Porque obtuvo un beneficio del pago o regalo	8.64%
03	Porque es inútil, no le darían seguimiento a la denuncia	34.92%
04	Por miedo a las represalias, incluso jurídicas	6.85%
05	Porque dio dinero o regalos como señal de gratitud	0.93%
06	Porque no sabe ante quién tendría que denunciar	5.31%
07	Por falta de tiempo	9.72%
08	Por ser una pérdida de tiempo	19.07%
09	Otro motivo	1.97%
99	No sabe	0.72%
ENCIG 2017		
De los trámites antes mencionados, ¿usted reportó o denunció ante alguna autoridad (Contraloría, Secretaría de la Función Pública, buzón de denuncias, Ministerio Público, etcétera)?		
	Sí	3.76%
	No	94.04%
Preguntas aplicadas en la ENCIG 2011, 2015 y 2017		
01	Porque la corrupción es una práctica muy común	12.04%
02	Porque obtuvo un beneficio del pago o regalo	8.94%
03	Porque es inútil, no le darían seguimiento a la denuncia	22.85%
04	Por miedo a las represalias, incluso jurídicas	5.59%
05	Porque dio dinero o regalos como señal de gratitud	0.72%
06	Porque no sabe ante quién tendría que denunciar	5.08%
07	Por falta de tiempo	10.80%
08	Por ser una pérdida de tiempo	22.34%
09	Otro motivo	8.15%
99	No sabe	3.49%

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Regulatorio 2011, 2015, 2017.

Otro problema relacionado con el número de víctimas de la corrupción es la elevada cifra negra en este tipo de delitos, es decir, el número de víctimas que no denuncian los hechos de corrupción. Según la ENCIG, el porcentaje a nivel nacional de personas que denunció la corrupción pasó de 6.81% en 2015 a 3.76% en 2017.

En el caso de Sonora, el porcentaje que sí denunció se estima en 2.2%, aunque los niveles de variación de este dato nos indican que debe apreciarse con fines cualitativos solamente.

Las principales razones por las cuales las víctimas de corrupción no denuncian, a nivel nacional, fueron las siguientes:

- Es inútil, no le darían seguimiento.
- Por ser una pérdida de tiempo.
- Obtuvo un beneficio.
- La corrupción es una práctica muy común.

Lo anterior plantea dos escenarios: primeramente, se percibe desconfianza hacia las autoridades competentes para recibir y dar trámite a las quejas y denuncias y, por otro lado, existe un factor cultural de aceptación de la corrupción como una práctica normalizada.

Una vertiente importante del problema de la corrupción es el impacto que tiene en el sector económico. Además de representar la falta de ética e integridad de las personas servidoras públicas, la corrupción significa afectaciones directas a los sectores social y económico, las cuales deben cuantificarse para determinar la magnitud de este problema.

En cuanto a los datos publicados por la ENCIG 2019 sobre la percepción, prevalencia e incidencia de la corrupción en el estado de Sonora, se reflejan mejoras significativas en comparación con los datos de la ENCIG 2017, como a continuación se presentan de la siguiente manera:

TABLA 11.

Percepción sobre la frecuencia de corrupción

Porcentaje de personas que consideran que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes en su entidad federativa

Entidad	Actos de corrupción frecuentes			Entidad	Actos de corrupción frecuentes		
	2017	2019	Cambio(%)		2017	2019	Cambio(%)
Nacional	91.1	87.0	-4.5				
Aguascalientes	83.7	81.9	-2.1	Morelos	93.1	90.3	-3.0
Baja California	88.7	88.3	-0.5	Nayarit	93.6	87.0	-7.0
Baja California Sur	89.5	76.2	-14.9	Nuevo León	89.8	84.9	-5.5
Campeche	83.6	84.3	0.8	Oaxaca	94.3	90.2	-4.4
Coahuila	85.9	80.7	-5.9	Puebla	94.7	89.6	-5.4
Colima	85.0	84.1	-1.1	Querétaro	75.2	71.9	-4.4
Chiapas	89.8	87.6	-2.5	Quintana Roo	93.0	89.6	-3.7
Chihuahua	87.4	89.4	2.3	San Luis Potosí	90.1	85.1	-5.6
Ciudad de México	86.3	90.0	-6.5	Sinaloa	92.2	84.8	-8.0
Durango	83.9	82.5	-1.6	Sonora	91.5	85.7	-6.4
Guanajuato	90.8	80.8	-11.1	Tabasco	94.5	91.8	-2.9
Guerrero	92.3	87.4	-5.3	Tamaulipas	86.0	81.1	-5.7
Hidalgo	82.0	85.4	4.2	Tlaxcala	94.4	83.8	-0.8
Jalisco	91.7	85.0	-7.3	Veracruz	95.0	87.6	-7.8
Estado de México	93.4	91.5	-2.0	Yucatán	75.0	70.9	-5.5
Michoacán	90.0	90.4	0.5	Zacatecas	90.8	89.6	-1.4

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2019

Nota: De acuerdo con las pruebas de hipótesis correspondientes, en estos casos NO existe diferencia estadística significativa con respecto del nivel estimado para el ejercicio anterior. Los márgenes de error de las estimaciones por entidad federativa para el año de referencia 2019 en promedio son de 2.3%, con un máximo de error de hasta 4% para dos casos y un mínimo de margen de error de 1% para un caso. Para mayor detalle, véanse tabulados básicos ENCIG2019.

En la tabla se puede observar que el estado de Sonora en lo que fue el año 2017 se encontraba con 91.5% sobre percepción de la corrupción y para 2019 con 85.7%, lo que significa que tuvo un descenso de -6.4%.

En cuanto a la tasa de prevalencia, tal como lo indica la tabla, en 2017 en Sonora se tenían 15 158 víctimas de corrupción por cada 100 mil habitantes, y para 2019 refleja un descenso a 12 562, lo que revela una disminución de -17.1.

Tabla 12

Tasa de prevalencia de corrupción

Tasa de víctimas de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada 100 000 habitantes

Entidad	Víctimas de corrupción por cada 100 000 hab.			Entidad	Víctimas de corrupción por cada 100 000 hab.		
	2017	2019	Cambio(%)		2017	2019	Cambio(%)
Nacional	14,635	15,732	7.5				
Aguascalientes	14,556	14,677	0.8	Morelos	17,229	16,396	-4.8
Baja California	13,757	11,330	-17.6	Nayarit	11,042	15,439	39.8
Baja California Sur	11,904	7,673	-35.5	Nuevo León	13,690	10,348	-24.4
Campeche	12,708	13,964	9.9	Oaxaca	11,192	15,897	42.0
Coahuila	11,272	15,410	36.7	Puebla	9,577	15,693	63.9
Colima	10,646	6,945	-34.8	Querétaro	11,829	11,324	-4.3
Chiapas	16,184	14,137	-126.0	Quintana Roo	17,618	19,946	13.5
Chihuahua	15,633	9,381	-40.0	San Luis Potosí	16,729	13,114	-21.6
Ciudad de México	20,093	20,690	3.0	Sinaloa	13,963	12,442	-10.9
Durango	16,010	25,389	58.6	Sonora	15,158	12,562	-17.1
Guanajuato	8,968	16,200	80.6	Tabasco	14,686	8,640	-41.2
Guerrero	14,308	15,808	10.5	Tamaulipas	11,325	7,705	-32.0
Hidalgo	13,095	9,883	-24.5	Tlaxcala	12,568	11,617	-7.6
Jalisco	13,921	16,100	15.7	Veracruz	10,592	13,225	24.9
Estado de México	15,901	20,683	30.1	Yucatán	12,344	13,260	7.4
Michoacán	14,847	10,231	-31.1	Zacatecas	11,109	6,872	-38.1

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2019

Nota: De acuerdo con las pruebas de hipótesis correspondientes, en estos casos NO existe diferencia estadística significativa con respecto del nivel estimado para el ejercicio anterior. Los márgenes de error de las estimaciones por entidad federativa para el año de referencia 2019 en promedio son de 6.3%, con un máximo de error de hasta 23% para un caso y un mínimo de margen de error de 7% para un caso. Para mayor detalle, véanse tabulados básicos ENCIG2019.

Como se puede observar en la tabla 13 referente a la prevalencia de corrupción por trámite, pago o solicitud en el estado de Sonora el más frecuente fue el contacto con autoridades de seguridad pública, el segundo fueron los permisos relacionados con la propiedad y el tercero fue el trámite para abrir una empresa.

Tabla. 13

Prevalencia de corrupción por trámite, pago o solicitud

Los tres trámites con mayor prevalencia de corrupción por entidad federativa, 2019

Entidad	1° más frecuente	2° más frecuente	3° más frecuente
Nacional	Contacto con autoridades de seguridad pública	Permisos relacionados con la propiedad	Trámites ante el Ministerio Público
Quintana Roo	Contacto con autoridades de seguridad pública	Permisos relacionados con la propiedad	Trámite para abrir una empresa
San Luis Potosí	Contacto con autoridades de seguridad pública	Trámites ante el Ministerio Público	Trámites municipales
Sinaloa	Contacto con autoridades de seguridad pública	Trámite para abrir una empresa	Trámites en juzgados o tribunales
Sonora	Contacto con autoridades de seguridad pública	Permisos relacionados con la propiedad	Trámite para abrir una empresa
Tabasco	Contacto con autoridades de seguridad pública	Trámites en juzgados o tribunales	Permisos relacionados con la propiedad
Tamaulipas	Contacto con autoridades de seguridad pública	Permisos relacionados con la propiedad	Trámites ante el Ministerio Público
Tlaxcala	Contacto con autoridades de seguridad pública	Trámites ante el Ministerio Público	Trámites en juzgados o tribunales
Veracruz	Contacto con autoridades de seguridad pública	Trámites en juzgados o tribunales	Trámites ante el Ministerio Público
Yucatán	Contacto con autoridades de seguridad pública	Permisos relacionados con la propiedad	Trámite para abrir una empresa
Zacatecas	Contacto con autoridades de seguridad pública	Trámites municipales	Permisos relacionados con la propiedad

Fuente: elaboración propia con datos de ENCIG 2019

Como se puede observar en la tabla 14 de la ENCIG 2019, el estado de Sonora registro que por cada 100,000 habitantes víctimas de corrupción 54,458 estuvieron en contacto con autoridades de seguridad pública, 35,876 fueron en trámites ante el Ministerio Público y 23,114 en trámites Municipales.

Tabla 14.

Prevalencia de corrupción por trámite, pago o solicitud

Tasa de víctimas de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada 100 000 habitantes, 2019

Entidad	Víctimas de corrupción por cada 100 000 habitantes (Prevalencia)	Entidad	Víctimas de corrupción por cada 100 000 habitantes (Prevalencia)
San Luis Potosí	13,114	Tlaxcala	11,617
Contacto con autoridades de seguridad pública	64,020	Contacto con autoridades de seguridad pública	56,121
Trámites ante el Ministerio Público	26,682	Trámites ante el Ministerio Público	50,374
Trámites Municipales	18,634	Trámites Municipales	28,219
Sinaloa	12,442	Veracruz	13,225
Contacto con autoridades de seguridad pública	57,110	Contacto con autoridades de seguridad pública	69,393
Trámites ante el Ministerio Público	26,249	Trámites ante el Ministerio Público	39,285
Trámites Municipales	18,068	Trámites Municipales	29,701
Sonora	12,562	Yucatán	13,260
Contacto con autoridades de seguridad pública	54,458	Contacto con autoridades de seguridad pública	43,743
Trámites ante el Ministerio Público	35,876	Trámites ante el Ministerio Público	26,111
Trámites Municipales	23,114	Trámites Municipales	16,948
Tabasco	8,640	Zacatecas	6,872
Contacto con autoridades de seguridad pública	51,880	Contacto con autoridades de seguridad pública	63,093
Trámites ante el Ministerio Público	34,762	Trámites ante el Ministerio Público	50,814
Trámites Municipales	16,630	Trámites Municipales	23,600
Tamaulipas	7,705		
Contacto con autoridades de seguridad pública	67,445		
Trámites ante el Ministerio Público	32,201		
Trámites Municipales	25,231		

Nota: Las estimaciones no cuentan con la calidad estadística suficiente para realizar análisis cuantitativos, se muestran sólo con fines cualitativos.
Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2019

De acuerdo con la tasa de incidencia de corrupción en al menos uno de los trámites por cada 100 mil habitantes, en Sonora para el año 2017 la ENCIG reportó 61 652 y para el año 2019 se visibiliza un cambio considerable de un total de 24 221. Tabla 15.

Tabla 15.

Tasa de incidencia de corrupción

Tasa de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada 100 000 habitantes

Entidad	Actos de corrupción por cada 100 000 hab.			Entidad	Actos de corrupción por cada 100 000 hab.		
	2017	2019	Cambio(%)		2017	2019	Cambio(%)
Nacional	25,541	30,456	19.2				
Aguascalientes	24,443	25,935	6.1	Morelos	29,689	32,095	8.1
Baja California	19,467	20,369	4.6	Nayarit	21,640	24,257	12.1
Baja California Sur	22,469	11,975	-46.7	Nuevo León	22,559	14,394	-36.2
Campeche	27,698	23,587	n.d.	Oaxaca	24,780	24,778	n.d.
Coahuila	22,455	50,307	n.d.	Puebla	13,406	26,888	100.6
Colima	12,601	9,938	-21.1	Querétaro	20,663	17,205	-16.7
Chiapas	21,173	23,975	13.2	Quintana Roo	22,046	35,364	60.4
Chihuahua	40,673	19,926	n.d.	San Luis Potosí	28,007	29,301	4.6
Ciudad de México	34,111	47,834	40.2	Sinaloa	40,682	22,204	-45.4
Durango	46,676	55,192	n.d.	Sonora	61,652	24,221	n.d.
Guanajuato	13,245	34,593	161.2	Tabasco	26,861	18,354	-31.7
Guerrero	22,613	54,501	n.d.	Tamaulipas	17,083	13,218	-22.6
Hidalgo	24,552	16,402	-33.2	Tlaxcala	23,364	19,396	-17.0
Jalisco	25,129	34,545	37.5	Veracruz	14,277	18,422	29.0
Estado de México	21,124	33,713	59.6	Yucatán	19,158	23,083	20.5
Michoacán	26,727	21,043	n.d.	Zacatecas	14,721	9,693	-34.2

Nota: De acuerdo con las pruebas de hipótesis correspondientes, en estos casos NO existe diferencia estadística significativa con respecto del nivel estimado para el ejercicio anterior. Los márgenes de error de las estimaciones por entidad federativa para el año de referencia 2019 en promedio son de 30.8%, con un máximo de error de hasta 82% para un caso y un mínimo de margen de error de 16% para un caso. Para mayor detalle, véanse tabulados básicos ENCIG2019.

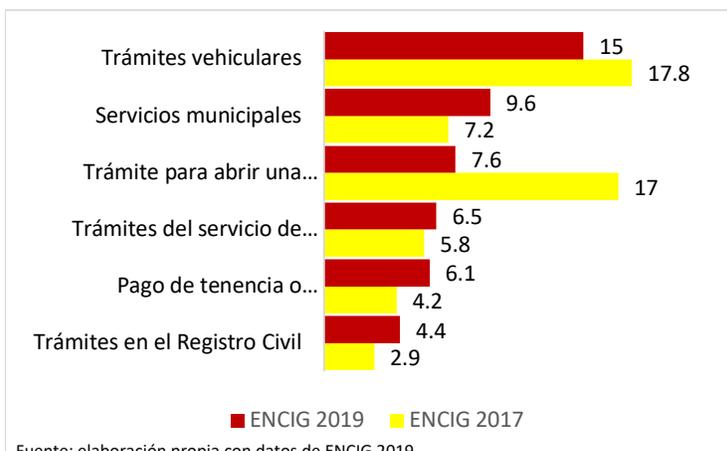
Corrupción por tipo de trámite, pago o solicitud de servicio público

En Sonora el trámite con mayor porcentaje de experiencias de corrupción durante 2019 fue el contacto con autoridades de seguridad pública con 59.2%, seguido de los trámites relacionados con la propiedad con 25%.

Según en la ENCIG 2017 a comparación con 2019, en Sonora el porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción (pagos, trámites o solicitudes de servicios más frecuentes) es el siguiente:

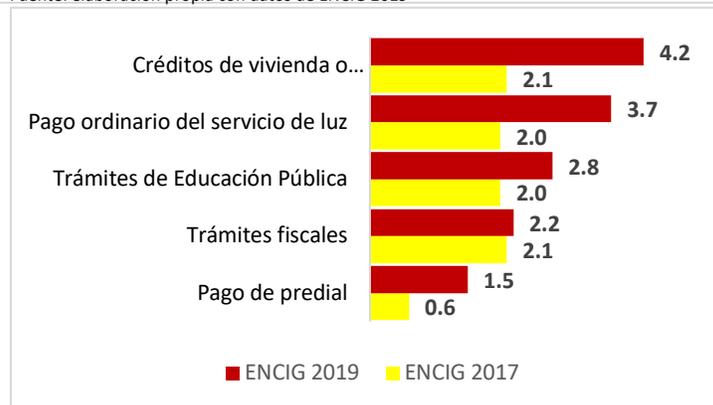
Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción (pagos, trámites o solicitudes de servicios más frecuentes)

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia con datos de ENCIG 2019

Gráfica 2



Fuente: elaboración propia con datos de ENCIG 2019

Trámites municipales se refiere a permisos para vender en la vía pública, conexión o regulación del servicio de agua potable y drenaje, etc.

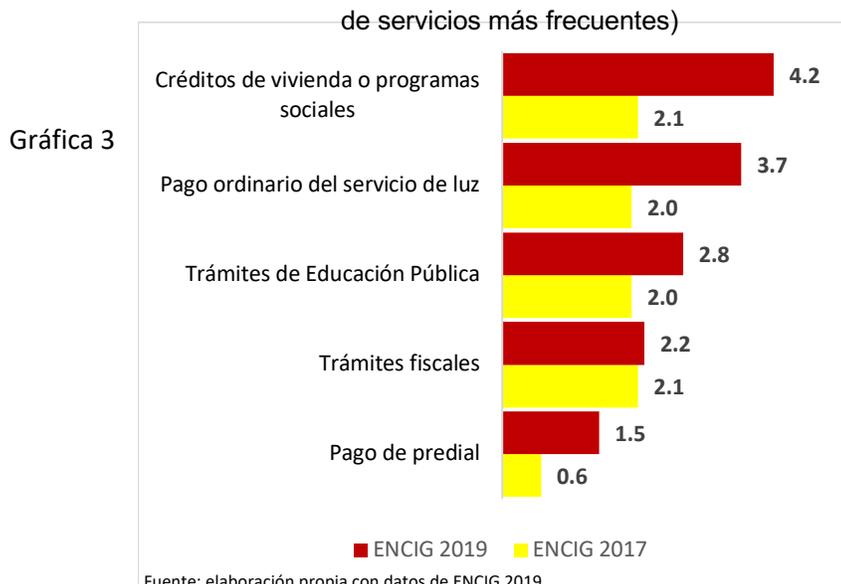
La opción otros pagos, trámites y solicitudes, incluyen carta de No Antecedentes Penales, solicitud de diversas licencias, diversos trámites referentes a los servicios de salud, empleo y luz, etc.

Servicios municipales, se refiere a pavimentación, reparación de calles, alumbrado público, mantenimiento de parques y jardines, pipas de agua potable, etc

Corrupción por tipo de trámite, pago o solicitud de servicio público

En Sonora, el trámite con menor porcentaje de experiencias de corrupción durante 2019 fue la atención médica programada con 0.6%, seguido de atención médica de urgencia con 0.7%.

Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción (pagos, trámites o solicitudes



Trámites municipales se refiere a permisos para vender en la vía pública, conexión o regulación del servicio de agua potable y drenaje, etc. La opción **otros pagos, trámites y solicitudes**, incluyen carta de No Antecedentes Penales, solicitud de diversas licencias, diversos trámites referentes a los servicios de salud, empleo y luz, etc. **Servicios municipales**, se refiere a pavimentación, reparación de calles, alumbrado público, mantenimiento de parques y jardines, pipas de agua potable, etcétera.

Esto representa un problema, pues cuantificar los montos exactos del costo de la corrupción es una tarea difícil. Sin embargo, existen estudios que nos aproximan a esa realidad a partir de lo declarado por las y los informantes. Una muestra de ello es la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en las Empresas (ENCRIGE) del INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Dicho estudio estima que, en 2016, el costo para las unidades económicas a consecuencia de actos de corrupción en trámites, pagos, solicitudes de servicios, contacto con autoridades e inspecciones fue, en promedio nacional, de 12 243 pesos por unidad económica.

Este valor varía según el tamaño de la empresa, siendo las medianas empresas las que en promedio tuvieron costos más elevados por corrupción, seguidas de las grandes empresas y las pequeñas, dejando por último las microempresas.

Tabla 16.

Tamaño	3	Total de trámites	
		o inspecciones con experiencia de corrupción	Tasa de incidencia ¹
Estados Unidos Mexicanos	3 977 831	1 215 387	3 055
Micro	3 790 207	877 525	2 315
Pequeña	139 782	189 342	13 545
Mediana	31 169	57 239	18 364
Grande	16 673	91 282	54 747

Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI, ENCRIGE 2017.

En el caso de las entidades federativas, la ENCRIGE las ubica dentro de un intervalo del costo promedio que las unidades económicas tuvieron que pagar debido a la corrupción. En cuanto a Sonora, este intervalo va de 2 700 a 6 800 pesos. Este valor es relativamente bajo si se compara con San Luis Potosí, donde el intervalo va de 23 700 a 39 400 pesos por unidad económica (ENCRIGE 2016).

Tabla 17.

Tamaño	Unidades económicas con afectaciones por corrupción	Costo por actos de corrupción	Promedio de costo por actos de corrupción
Estados Unidos Mexicanos	131 654	1 611 848 721	12 243
Micro	120 202	1 091 938 365	9 084
Pequeña	8 351	292 782 152	35 058
Mediana	2 117	179 521 990	84 806
Grande	983	47 606 214	48 425

Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI, ENCRIGE 2017.

En el plano individual, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 registró que, en promedio, el costo por persona afectada de la corrupción fue de 2 273 pesos. Esto derivado de la corrupción por trámites vehiculares, de educación pública, registro civil o contacto con autoridades de seguridad pública. Para el año 2015, el costo promedio a consecuencia de la

corrupción por persona afectada fue de 2 799 pesos, en su contacto con autoridades de seguridad pública y trámites vehiculares.

Aunque se muestra un efecto descendente del costo de la corrupción, estos resultados sólo sirven como una aproximación, pues no pueden compararse, ya que en el año 2017 se consideran más formas de contacto con la autoridad que en la edición de 2015.

Otro de los rasgos importantes en la delimitación del fenómeno de la corrupción atiende a la cultura de la legalidad. Este rasgo permite una caracterización del problema a partir de la percepción o concepción generalizada que existe en la sociedad en relación con la necesidad de cumplir con el marco legal.

Por ejemplo, la consulta pública para la integración de la PNA arrojó que más de 40% de la población relaciona la corrupción con acciones que se realizan al margen de la ley por servidores públicos o por la ciudadanía.²⁰ Seguido de esta concepción, se tiene a la corrupción como el pago de sobornos (cohecho) y el uso de cargos públicos para fines particulares.

La corrupción vista como un problema de legalidad implica un entendimiento del marco jurídico y las consecuencias que esto acarrea, tanto para los ciudadanos como para las personas servidoras públicas. Dicho marco jurídico contiene el sistema de responsabilidades del servicio público, cuyo objeto es evitar que el interés propio prevalezca sobre el interés público, limitando de ciertos derechos a

²⁰ Propuesta de Política Nacional Anticorrupción, SESNA, p. 50.

quienes prestan servicio público y sometiéndoles al sistema disciplinario de la administración.²¹

Acorde a la propuesta de la Política Nacional Anticorrupción, la asociación de la corrupción a la ilegalidad puede desagregarse en dos factores:

- 1) la prevalencia de altos niveles de impunidad; y
- 2) la persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad.

En este planteamiento se relaciona la impunidad con la incapacidad de las instituciones responsables y la ineffectividad de los procesos existentes para detectar, investigar y sancionar a aquellas personas que incurren en algún hecho de corrupción.

De la consulta ciudadana para la integración de la Política Nacional Anticorrupción se desprende también una percepción generalizada entre la población sobre la falta de esquemas eficaces de denuncia, investigación y sanción de actos de corrupción como la principal causa de prevalencia del fenómeno en México.

En cuanto al segundo factor, sobre la persistencia de espacios de discrecionalidad excesivos en el servicio público, la propuesta de la PNA señala que los espacios de discrecionalidad que no cumplan con requisitos de imparcialidad, transparencia y justificación atendiendo a un objetivo de interés público abren espacios para la arbitrariedad.

²¹ Fierro, *op. cit.*, p. 35.

Para acotar los espacios de discrecionalidad, se plantea la necesidad de adecuar y fortalecer los controles en las administraciones públicas, para permitir mayor transparencia, predictibilidad e imparcialidad de las decisiones del gobierno. Esto, a través de la delimitación de las funciones del servidor público, el correcto desarrollo de los procesos institucionales y el establecimiento de estándares mínimos de actuación bajo los principios de legalidad, profesionalismo, integridad e imparcialidad.

- *Corrupción como un orden social*

Adoptando el concepto de corrupción que maneja la Política Nacional Anticorrupción, se entiende que se trata de “un orden social que basa sus formas de intercambio del particularismo y favoritismo, en lugar de fundarlas en modos impersonales e imparciales de autoridad”.²² Este orden social se entiende como un conjunto estable de instituciones formales e informales, lo que deriva en un entendimiento de la corrupción como un fenómeno institucional.

Este problema se plantea como un asunto de inobservancia de las reglas formales, razón por la cual la PNA se orienta a reducir los márgenes de impunidad y arbitrariedad prevalecientes en el Estado mexicano.

Lo anterior, como se dijo, no se trata de un enfoque punitivo que busque actores concretos para ser sancionados, pues este enfoque individual de sanción y las expectativas en el momento de su aplicación pueden resultar poco eficaces en contextos de alta prevalencia de actos de corrupción por dos razones: 1) estas

²² Política Nacional Anticorrupción, p. 20.

estrategias se centran en hechos concretos que se diluyen con facilidad frente a la cantidad de casos que ocurren en la realidad; y 2) parten del supuesto de que existirá una amplia participación de la ciudadanía, servicio público y autoridades comprometidos en la implementación y aplicación estas medidas.²³

Es importante destacar que, por lo que toca al estado de Sonora, ha habido avances importantes y por ende significativos según algunos indicadores:

- La tasa de usuarios que creen o han escuchado que existe corrupción en los trámites que realizaron se redujo de 68 937 en 2015 a 51 158 en 2019, pasando de la posición cinco con mayor promedio a la posición 28.
- La tasa de usuarios que tienen algún conocido que les refirió actos de corrupción en los trámites que realizaron disminuyó de 52 644 en 2015 a 37 548 en 2019. Con ello mejoramos la posición cinco del año 2015 al lugar 25 en 2019.
- En percepción sobre la frecuencia de corrupción (muy frecuente y frecuente) en gobiernos estatales, Sonora ocupó el tercer lugar con menor percepción, avanzando 16 lugares respecto a 2015, cuando ocupó el lugar 19.
- En la tasa de incidencia de corrupción por entidad federativa por 100 mil habitantes en Sonora se pasó del cuarto lugar en 2015 con mayor incidencia al lugar 15 en 2019.

²³ *Ibid.*, p. 45.

2.4 Diagnóstico

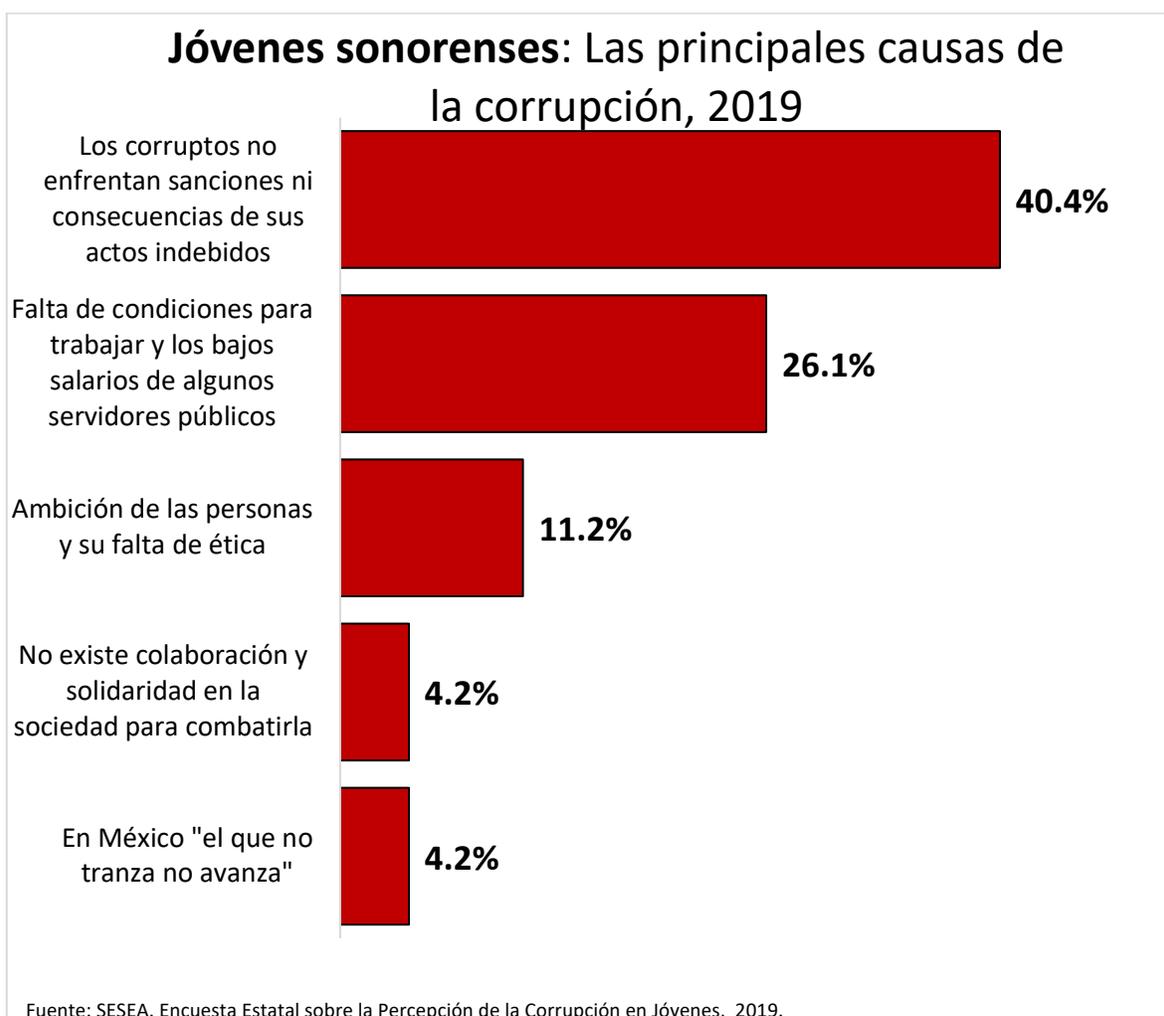
En este apartado de la PEA se presenta un diagnóstico objetivo como un elemento clave que da sostenibilidad a cada uno de los ejes estratégicos previstos: combatir la corrupción y la impunidad (eje 1); combatir la arbitrariedad y el abuso de poder (eje 2); promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad (eje 3); involucrar a la sociedad y al sector privado (eje 4), los cuales sirven de orientación para encauzar los esfuerzos institucionales de los distintos entes públicos en la erradicación de la corrupción en el estado de Sonora.

Resulta de suma relevancia identificar con precisión y de forma específica cada uno de los indicadores cualitativos y cuantitativos que soportan cada uno de los ejes previstos en la PEA a fin de mostrar evidencia suficiente derivada de las distintas fuentes internacionales, nacionales, estatales y municipales (de organismos gubernamentales, organizaciones académicas, sector empresarial y organizaciones civiles), que den una orientación hacia dónde deben encaminarse los esfuerzos y estrategias para erradicar el fenómeno de la corrupción en Sonora.

2.4.1 Combatir la corrupción y la impunidad

En una encuesta realizada por la SESEA se les preguntó a los jóvenes sonorenses sobre las causas que generaban corrupción y señalaron como principal causa, precisamente, la impunidad, tal y como se muestra en la gráfica 5.

Gráfica 5.



Existen múltiples estudios que avalan un alto índice de impunidad de los servidores públicos, ya que no son investigados ni sancionados por actos de corrupción.

Algunos de los indicadores básicos que sirven de referencia para visualizar la situación en torno a los niveles de eficiencia de las instituciones encargadas de prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción son, sin duda, los relativos a las denuncias, procedimientos, procesos, sentencias, sanciones y reparación del daño en materia penal y administrativa.

Los sistemas de control en el ámbito administrativo y de procuración y administración de justicia son los mecanismos adecuados para castigar a las y los servidores públicos y ciudadanos que incurran en acciones relacionadas con hechos de corrupción, es decir, en faltas administrativas y delitos relacionados con hechos de corrupción.

El inadecuado funcionamiento de los instrumentos institucionales tiene dos efectos: primero, debilidad funcional, lo cual ocasiona escenarios no favorables al combate a la corrupción e impunidad y, segundo, genera aliento para que las y los servidores públicos, empresarios, ciudadanos, precisamente, lleven a cabo conductas ilícitas y delictivas, pues no son sancionados al no ser detectados ni investigados.

En este apartado se presentan datos estadísticos que nos darán un panorama objetivo de la situación que prevalece en los temas de denuncia, investigaciones, procedimientos y sanciones en materia administrativa y, por

supuesto, en materia de procuración y administración de justicia, específicamente en el estado de Sonora.

Las fuentes de información que son tomadas en consideración gozan de objetividad, ya que los datos e indicadores fueron generados a través de diversas metodologías; de allí que la confiabilidad es aceptable.

La sostenibilidad de los indicadores generados por organismos internacionales, fuentes oficiales (nacionales y estatales), académicos, sector empresarial y, desde luego, organizaciones civiles integran el mosaico de información suficiente para sustentar cada uno de los ejes y así justificar la estrategia para combatir y erradicar la corrupción en Sonora.

2.4.2 Justicia administrativa

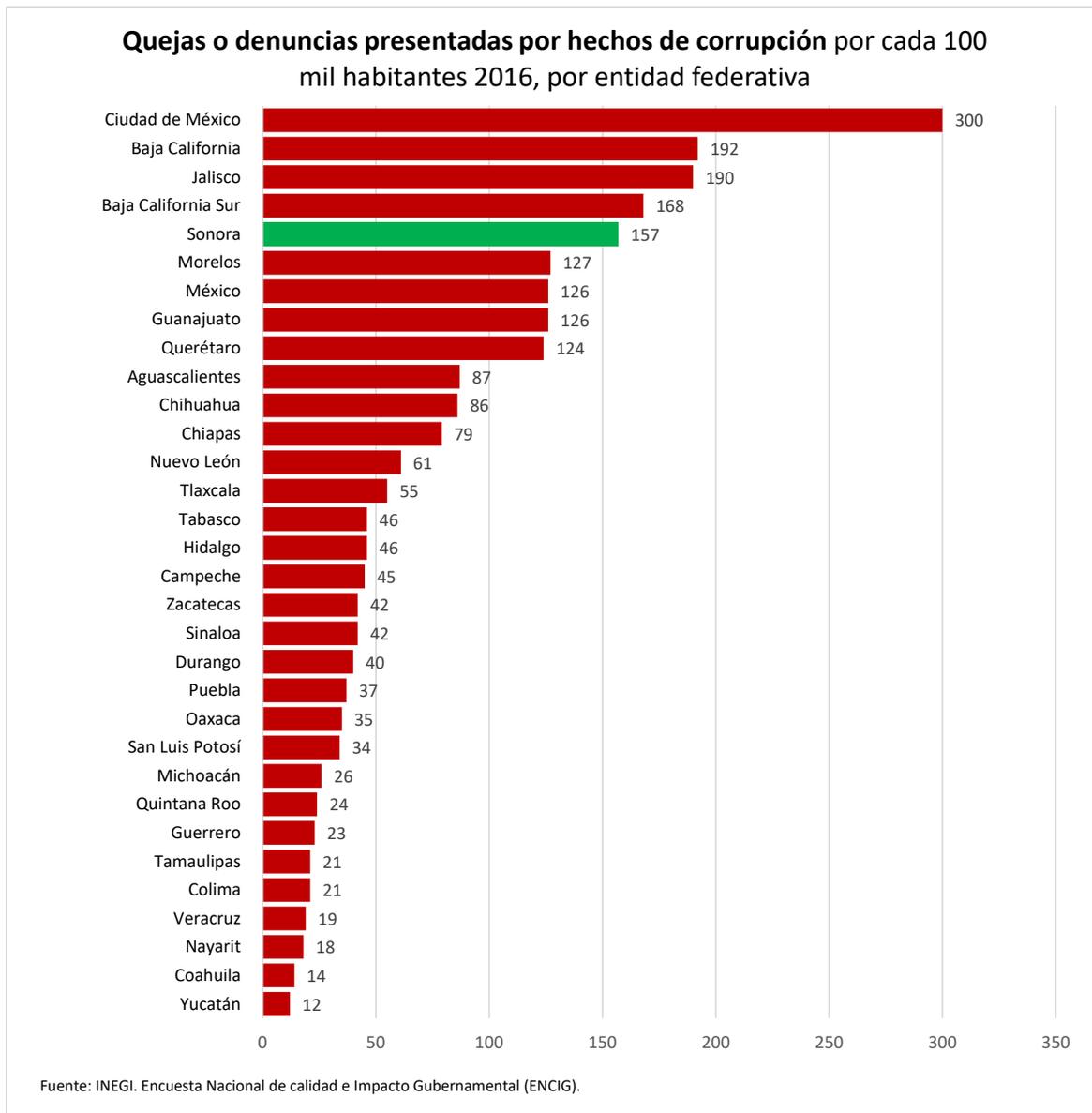
El pilar de cualquier investigación en materia administrativa es, sin duda, la denuncia de hechos que pueden configurar una falta administrativa, pues con ella se da inicio al procedimiento que, una vez culminado, traerá como consecuencia una sentencia y, en su caso, una sanción administrativa, es decir, un castigo para el responsable que haya participado en tales acciones ilícitas; de ahí la relevancia de que los mecanismos para denunciar deben ser conocidos por cualquier ciudadana y ciudadano y de fácil acceso.

En ese orden de ideas, en el caso de Sonora la evidencia arroja hallazgos interesantes que constituyen una enorme área de oportunidad para lograr mejores niveles en la presentación de denuncias, pues a nivel nacional, según datos del INEGI, contenidos en la PNA, en México hay un bajo nivel de denuncias y quejas.

Según datos estadísticos, por lo que toca al estado de Sonora, en comparación con otras entidades federativas en el año 2016 ocupábamos el quinto lugar en quejas o denuncias interpuestas presentadas por hechos de corrupción por cada cien mil habitantes. Es importante puntualizar que no existe distinción si corresponden a actos administrativos o se trata de materia penal.

A continuación, se presenta la gráfica de denuncias o quejas presentadas por entidad federativa:

Gráfica 6.



En relación con el número total de quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción a nivel estatal y municipal en el año 2016, según se desprende del documento que contiene la PNA, son los siguientes:

Tabla 18.

Quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción a nivel estatal y municipal, 2016.		
Entidad	Municipal	Estatal
Aguascalientes	597	540
Baja California	3,890	2,461
Baja California Sur	144	1,050
Campeche	259	143
Coahuila	187	240
Colima	116	31
Chiapas	484	3,653
Chihuahua	499	2,563
Ciudad de México	1,964	24,775
Durango	385	323
Guanajuato	6,367	1,026
Guerrero	580	222
Hidalgo	452	873
Jalisco	6,847	8,035
México	6,356	13,985
Michoacán	539	649
Morelos	1,544	882
Nayarit	62	156
Nuevo León	2,783	343
Oaxaca	785	598
Puebla	1,640	668
Querétaro	1,355	1,175
Quintana Roo	130	233
San Luis Potosí	263	649
Sinaloa	334	910
Sonora	1,129	3,333
Tabasco	281	832
Tamaulipas	249	488
Tlaxcala	41	664
Veracruz	665	899
Yucatán	200	46
Zacatecas	356	310

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno 2017; Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

En relación con las posibles causas de por qué no se denuncia, durante los años 2011, 2015 y 2017 se aplicaron encuestas a ciudadanas y ciudadanos sobre

cuáles son los motivos de que no presenten quejas o denuncias por hechos vinculados con la corrupción y los datos fueron los siguientes:

Tabla 19.

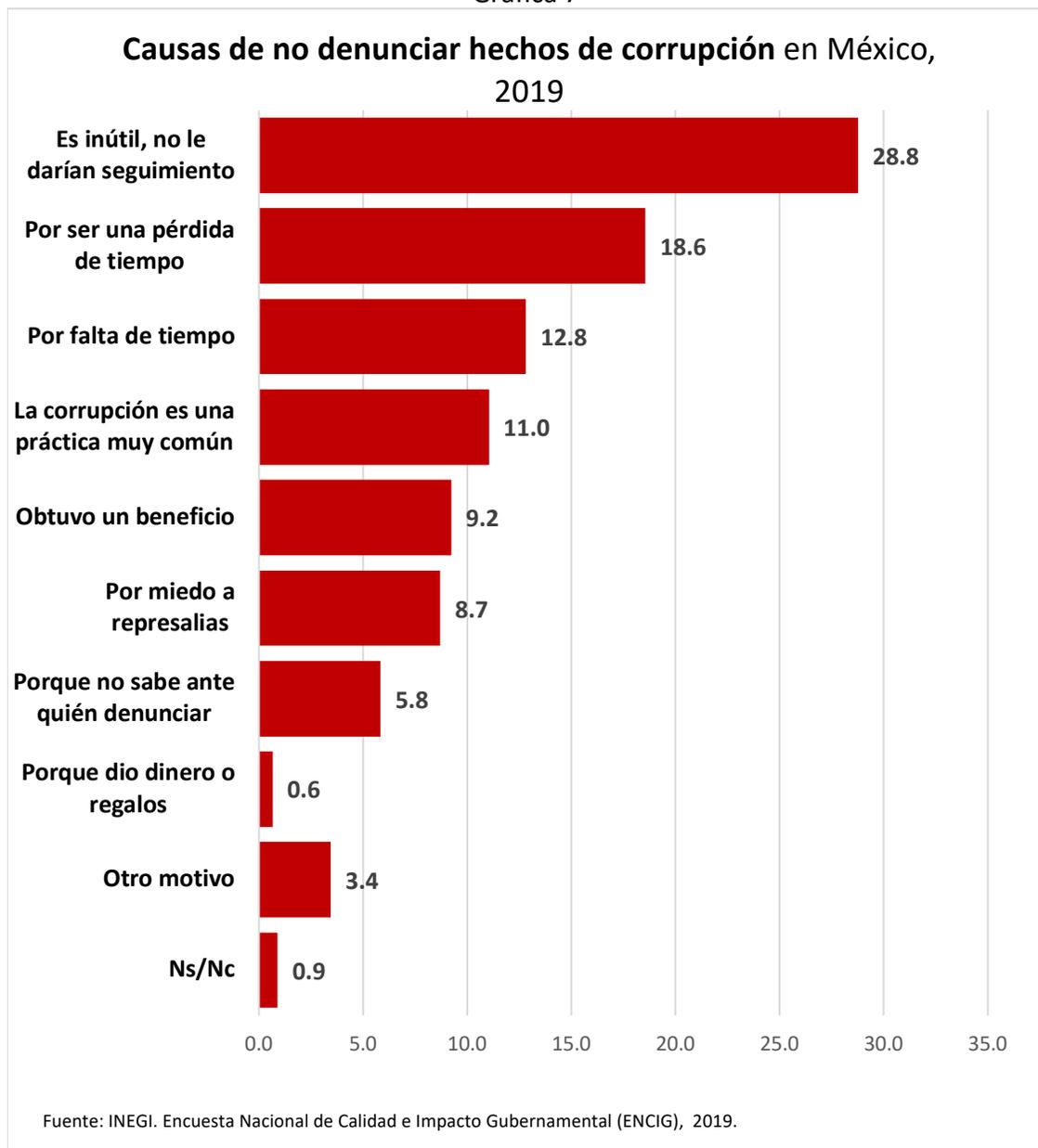
Motivos para la no presentación de denuncias por actos de corrupción (2011-2017)

Preguntas aplicadas en la ENCIG 2011, 2015 y 2017		
ENCIG 2011		
¿Presentó una queja o denuncia por la mordida o el soborno?		
	Sí	4.40%
	No	95.60%
01	Es común dar una mordida, para qué reportarlo	24.70%
02	Recibió un beneficio de la mordida	21.50%
03	Dio la mordida como una muestra de gratitud	3.90%
04	No sabía en dónde denunciar	4.80%
05	Por temor o represalias	9.20%
06	Pérdida de tiempo	24.60%
07	Desconfianza en la autoridad	6.10%
08	No tenía pruebas	3.30%
09	Otra	1.90%
ENCIG 2015		
De los trámites mencionados, ¿usted reportó o denunció ante alguna autoridad (Contraloría, buzón de denuncias, Ministerio Público)?		
	Sí	6.81%
	No	93.19%
01	Porque la corrupción es una práctica muy común	11.87%
02	Porque obtuvo un beneficio del pago o regalo	8.64%
03	Porque es inútil, no le darían seguimiento a la denuncia	34.92%
04	Por miedo a las represalias, incluso jurídicas	6.85%
05	Porque dio dinero o regalos como señal de gratitud	0.93%
06	Porque no sabe ante quién tendría que denunciar	5.31%
07	Por falta de tiempo	9.72%
08	Por ser una pérdida de tiempo	19.07%
09	Otro motivo	1.97%
99	No sabe	0.72%
ENCIG 2017		
De los trámites antes mencionados, ¿usted reportó o denunció ante alguna autoridad (Contraloría, Secretaría de la Función Pública, buzón de denuncias, Ministerio Público, etcétera)?		
	Sí	3.76%
	No	94.04%
Preguntas aplicadas en la ENCIG 2011, 2015 y 2017		
01	Porque la corrupción es una práctica muy común	12.04%
02	Porque obtuvo un beneficio del pago o regalo	8.94%
03	Porque es inútil, no le darían seguimiento a la denuncia	22.85%
04	Por miedo a las represalias, incluso jurídicas	5.59%
05	Porque dio dinero o regalos como señal de gratitud	0.72%
06	Porque no sabe ante quién tendría que denunciar	5.08%
07	Por falta de tiempo	10.80%
08	Por ser una pérdida de tiempo	22.34%
09	Otro motivo	8.15%
99	No sabe	3.49%

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Regulatorio 2011, 2015, 2017.

Según datos del INEGI en la Encuesta Nacional e Impacto Gubernamental (ENCIG), durante el año 2019 la principal razón en México por la que los ciudadanos no presentaron quejas y denuncias fue que estimaron que era inútil y no se daría seguimiento y que era una pérdida de tiempo, entre otras causas, tal como se desprende de la gráfica que se presenta a continuación:

Gráfica 7



Al revisar esta última gráfica, hay una variación a destacar: en los años 2011, 2015 y 2017 la primera causa era que la corrupción era una práctica común y para el año 2019 pasó al cuarto lugar.

Resulta interesante, como un elemento indicativo adicional a tomar en consideración, para conocer las causas de la escasez en la presentación de quejas o denuncias por conductas relacionadas con hechos de corrupción, la opinión que tienen los órganos internos de control con respecto a algunas frases vinculadas con denuncias o quejas por actos de corrupción:

Gráfica 8
OIC: ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases...?, 2019

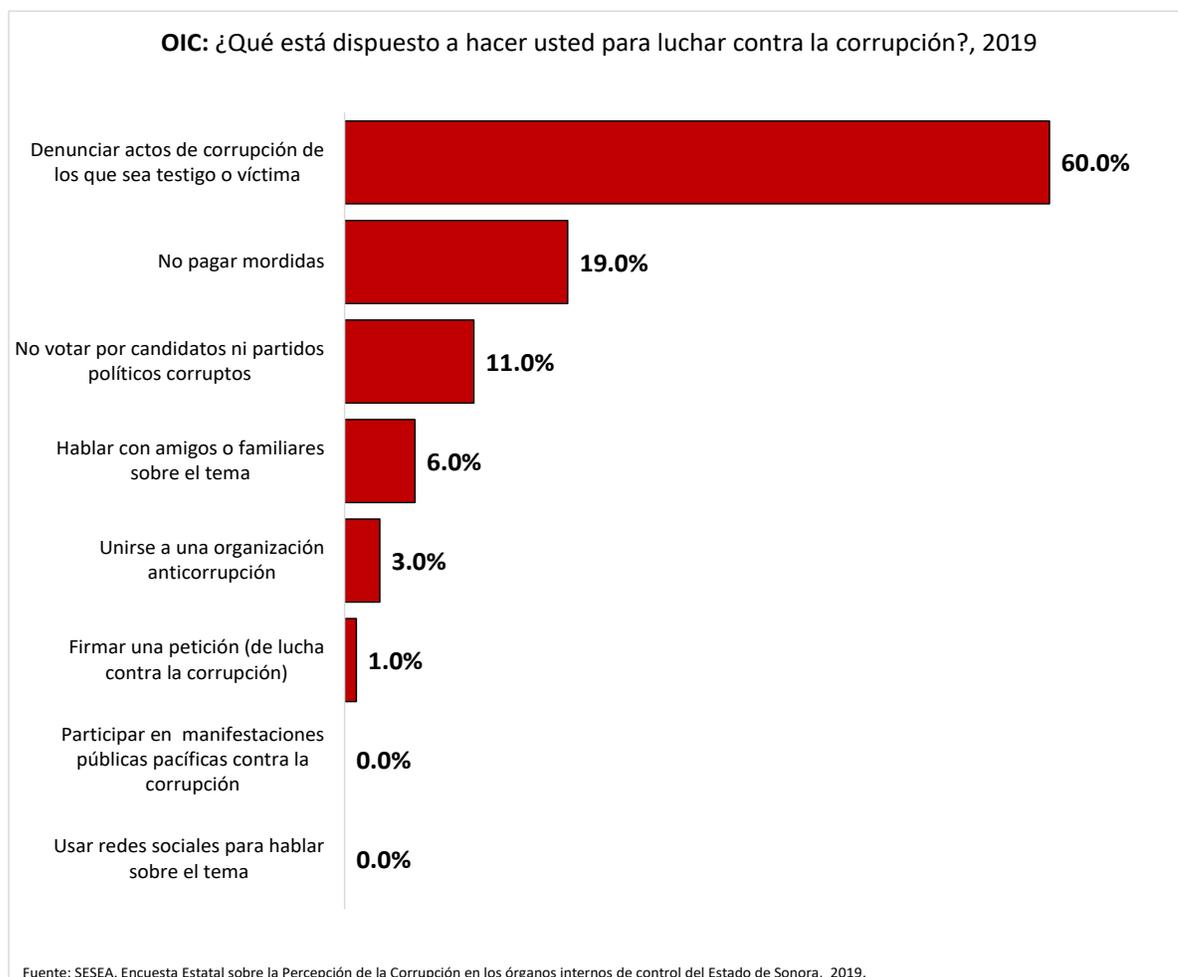


Fuente: SESEA. Encuesta Estatal sobre la Percepción de la Corrupción en los órganos internos de control del Estado de Sonora, 2019.

Las implicaciones que pueden suscitarse por presentar quejas o denuncias por actos de corrupción tienen que ver con los riesgos que tiene la ciudadanía; de ahí la necesidad de implementar mecanismos legales que brinden protección, seguridad y confianza.

A pesar de lo ya expuesto los órganos internos de control en ninguna señalaron estar dispuestos a denunciar actos de corrupción como se aprecia en la gráfica siguiente.

Gráfica 9



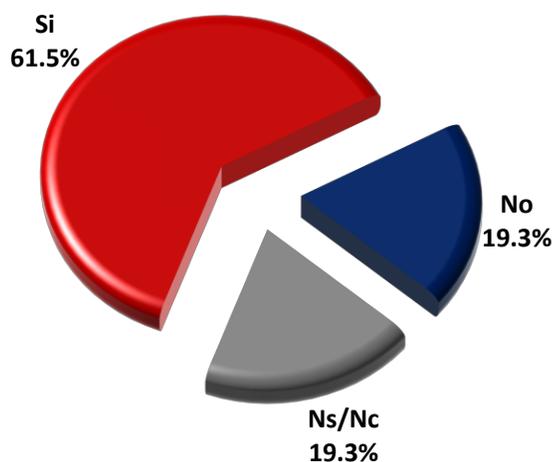
En la Política Nacional Anticorrupción se destaca, precisamente, que los bajos niveles de denuncia por hechos de corrupción están relacionados con la “carencia de esquemas eficaces de protección y anonimato de los denunciantes”.²⁴

También en la encuesta estatal sobre la percepción de la corrupción, de la SESEA, practicada a los órganos internos de control del estado de Sonora (2019) se obtuvieron los resultados siguientes:

La mayoría de los órganos internos de control también refirieron que se están haciendo acciones para erradicar la corrupción.

Gráfica 10

OIC: ¿En su institución existen acciones para el combate a la corrupción?,
2019



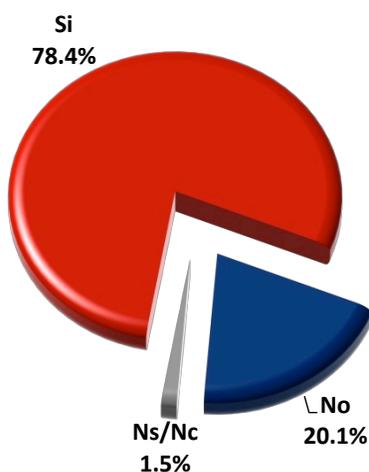
Fuente: SESEA. Encuesta Estatal sobre la Percepción de la Corrupción en los órganos internos de control del Estado de Sonora, 2019.

²⁴ *Ibid.*, p. 68.

En 2019 la SESEA generó información sobre si los jóvenes sonorenses tenían conocimiento de poder denunciar hechos de corrupción. Los resultados se presentan a continuación:

Gráfica 11

Jóvenes Sonorenses: ¿Sabes que puedes denunciar la corrupción?, 2019



Fuente: SESEA. Encuesta Estatal sobre la Percepción de la Corrupción en Jóvenes, 2019.

Habría que señalar con relación a los datos estadísticos de esta última gráfica que uno de cada cinco jóvenes sonorenses no sabe que puede denunciar hechos de corrupción, lo que revela un área de oportunidad no menor en materia de socialización de este importante sector social.

En el marco jurídico ha habido avances importantes en nuestro estado, pues ya se cuenta con la Ley Estatal de Responsabilidades (homologada a la Ley General de Responsabilidades Administrativas), en la cual se encuentran regulados de forma adecuada los mecanismos para llevar a cabo denuncias por actos de

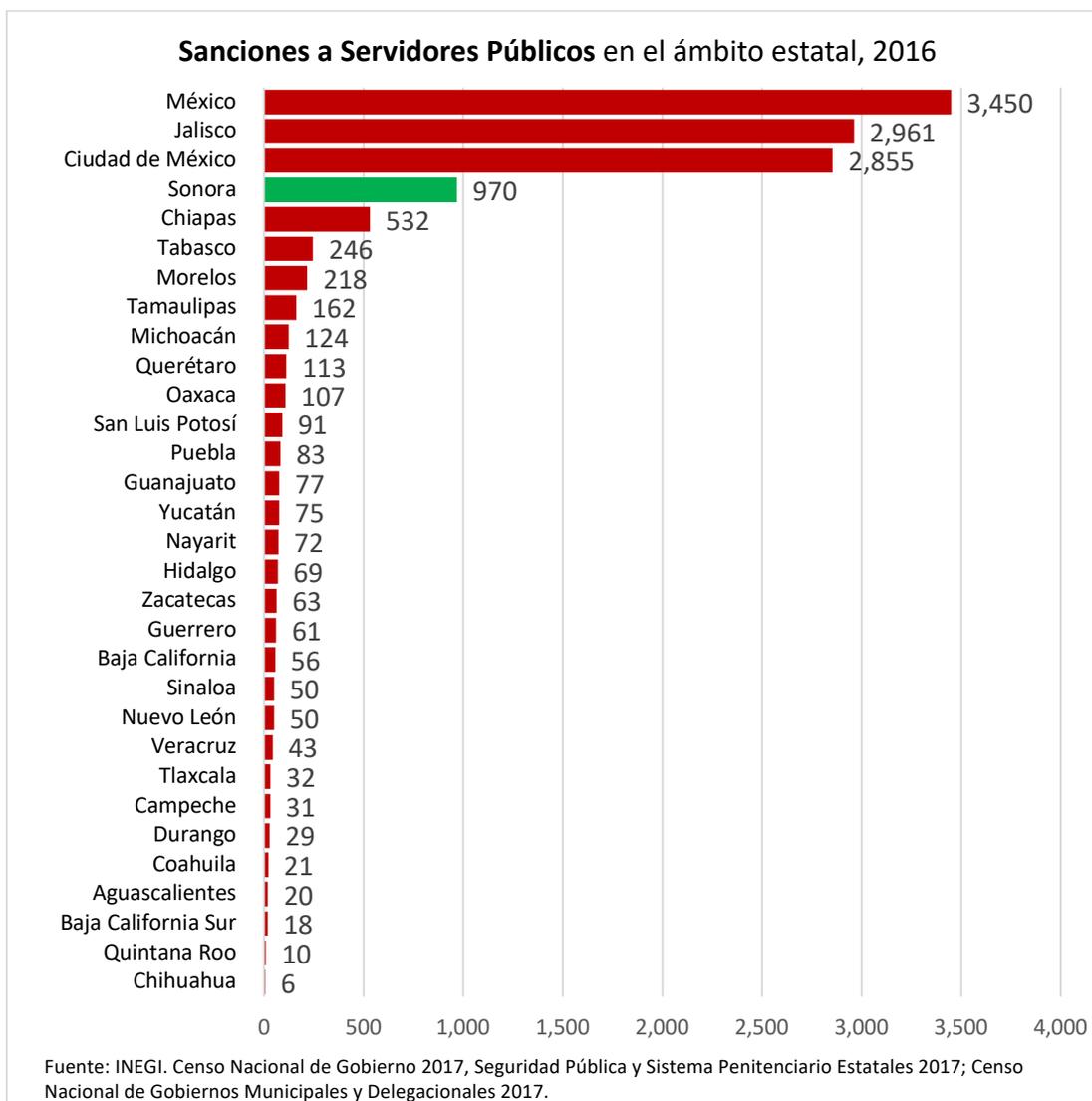
corrupción, específicamente nos referimos a los artículos 131 y 133 que establecen que pueden ser anónimas y de manera electrónica.

En este mismo sentido, ya es una realidad la Plataforma Digital Estatal en Sonora, la cual tiene contemplado, entre uno de los sistemas que será incorporado en los meses próximos, precisamente, el de denuncias, lo que fortalecerá el sistema de denuncias vía digital en el estado de Sonora.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 48 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, en la cual se establece que la Plataforma Digital Estatal estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del propio sistema.

En ese orden de ideas, continuando con los factores que podrían influir en los insuficientes resultados que se obtienen en torno a la eficacia de la denuncia, ello se hace más evidente al revisar los resultados de las investigaciones y procedimientos que deben culminar con sanciones.

Gráfica 12



Cabe destacar que en 2016 Sonora ocupaba el cuarto lugar en servidores públicos sancionados, aunque falta mucho por avanzar en este rubro.

Podemos afirmar, en consecuencia, que hay congruencia entre la ineficiencia o la inutilidad de presentar denuncias y los niveles limitados en cuanto a resultados.

Asimismo, se logra identificar el debilitamiento del procedimiento administrativo una vez presentada la denuncia, pues debido a múltiples factores la investigación va perdiendo fuerza y ello repercute en el número de sanciones que se logran en materia administrativa. Al respecto del documento que contiene la Política Nacional Anticorrupción, se desprende “con esto, se refuerza la percepción social de que la denuncia es un medio ineficaz para controlar la corrupción. Hasta donde los datos oficiales permiten explorar, lo que se observa es la existencia de un sistema de investigación, sustanciación y sanción que, paradójicamente, tiene como una de sus principales fuentes de inteligencia la denuncia. Sin embargo, conforme se avanza a lo largo del proceso la denuncia pierde fuerza como mecanismo de sanción: un porcentaje relativamente bajo se traduce en procedimientos de investigación, y un número mucho menor en procedimientos de responsabilidad administrativa y sanciones.”²⁵

En el caso de Sonora, los municipios cuentan con órganos internos de control y evaluación gubernamental. Sin embargo, una cantidad importante carece de recursos humanos suficientes y de instalaciones apropiadas; además no cuentan con equipamiento suficiente, ni presupuesto idóneo, lo que dificulta, desde luego, el adecuado funcionamiento de estas áreas.

A partir de 2018 el Sistema Estatal Anticorrupción ha impulsado el fortalecimiento de las unidades administrativas de control interno a fin de lograr

²⁵ *Ibid.*, p. 73.

mejores condiciones para un adecuado funcionamiento de estas áreas tan sensibles e importantes en el combate a la corrupción y la impunidad.

La Ley Estatal de Responsabilidades ya contempla el servicio profesional de carrera en estas áreas, aunque falta camino por recorrer en este rubro, pues la aplicación ha sido limitada.

Es necesario y urgente fortalecer la capacidad de investigación de los órganos internos de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal. Sobre esto último, los hallazgos de los foros realizados por el Comité de Participación Ciudadana y la Comisión Anticorrupción del Estado de Sonora arrojaron la necesidad de fortalecer estas áreas de control y vigilancia de los entes públicos.

Por último, cabe destacar que la creación de las salas especializadas en materia anticorrupción y responsabilidades administrativas en el estado de Sonora constituye un avance en el fortalecimiento institucional de las autoridades responsables de sancionar a los servidores públicos y particulares involucrados en faltas administrativas.

2.4.3 Justicia penal

El sistema de procuración y administración de justicia constituye un pilar fundamental y, por ende, una de las más importantes herramientas para erradicar la corrupción en el estado de Sonora.

Al respecto, resulta indispensable identificar los indicadores que pueden servir de sostén para evaluar de forma objetiva el funcionamiento del aparato penal en materia de combate a la corrupción e impunidad. En ese sentido, podemos observar que si bien hay fuentes de información que nos pueden arrojar luz sobre este tema, es necesario continuar con los estudios para tener mayor claridad en este rubro.

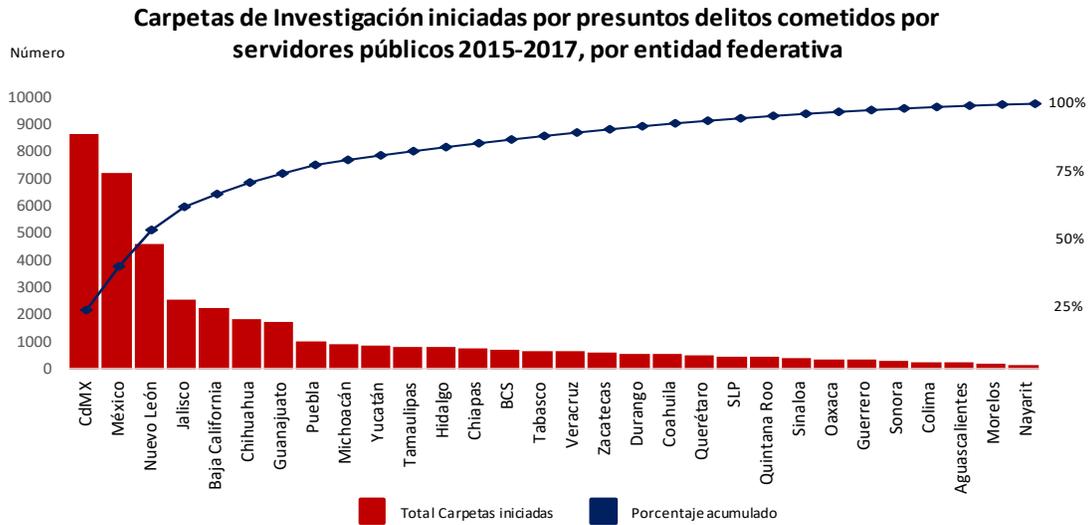
A pesar de lo anterior, consideramos que hay evidencia suficiente a nivel nacional y estatal que nos puede ayudar a comprender lo que está aconteciendo en este tema. Así, tenemos que según la Política Nacional Anticorrupción se pueden ubicar un par de problemas que es posible reconocer a partir del análisis de los datos oficiales, primero, la saturación y, segundo, la poca eficiencia de las instancias encargadas de la procuración y la impartición de justicia en materia de delitos por hecho de corrupción, tanto en el ámbito nacional como en el estatal.²⁶

En el caso del estado de Sonora, es de las entidades federativas donde se abrieron menos carpetas de investigación en contra de las y los servidores públicos

²⁶ *Ibid.*, p. 76.

y un mayor porcentaje acumulado durante 2017-2017, como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica 13



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2016-2018, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpjje/2018/>

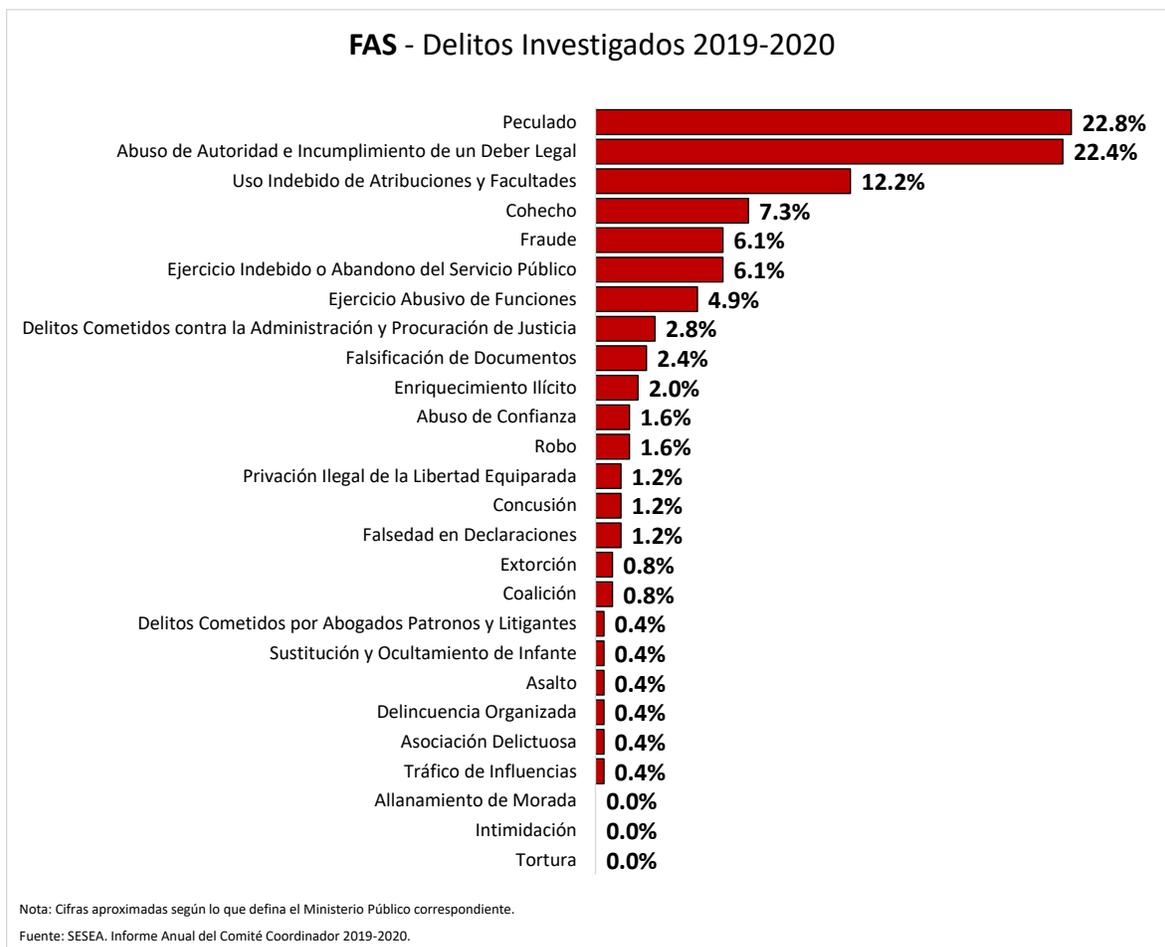
Otro hallazgo importante a nivel nacional es que al revisar las carpetas de investigación iniciadas atendiendo al tipo de delitos, se pudo observar que la mayoría se abrieron por supuestos delitos de abuso de autoridad, 76% en el año 2016 y 83% en 2017; con una gran diferencia en cuanto a porcentaje está el delito de cohecho (con 11% y 6%, respectivamente) y el ejercicio indebido de funciones (8% y 6%, respectivamente). Los otros delitos, como peculado, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias alcanzan un porcentaje aún menor.²⁷

²⁷ *Ibid.*, p. 77.

Cabe resaltar que el delito de abuso de autoridad no necesariamente conlleva un acto de corrupción; por ejemplo, el delito de tortura no necesariamente está relacionado con hechos de corrupción en sentido estricto o tradicional.

Sobre este punto, en el caso de Sonora, según se desprende del informe anual del Comité Coordinador del SEA, la FAS llevó a cabo investigaciones en los delitos siguientes:

Gráfica 14



La SESNA estima que los datos estadísticos arrojan evidencia “sobre la saturación que persiste en las instancias de procuración de justicia de las entidades

federativas para solventar, en plazos razonables, las carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos”. Aunque se desconoce si los problemas de rezago son ocasionados por escasez de recurso humano (falta de personal), de personal técnico capacitado o una combinación de ambas, inclusive señalan que puede deberse al bajo interés de las instancias federales por investigar delitos relacionados con hechos de corrupción de alto impacto, como el lavado de dinero.²⁸

Los porcentajes sobre las carpetas en las cuales se ejerció acción penal o se inició la investigación complementaria fue de aproximadamente 17%, lo que implica, desde luego, que las carpetas restantes fueron archivadas, se mandaron a reserva o de plano no se ejerció acción penal. El dato referido es una aproximación a la que puede llegarse partiendo de la información reportada en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE).

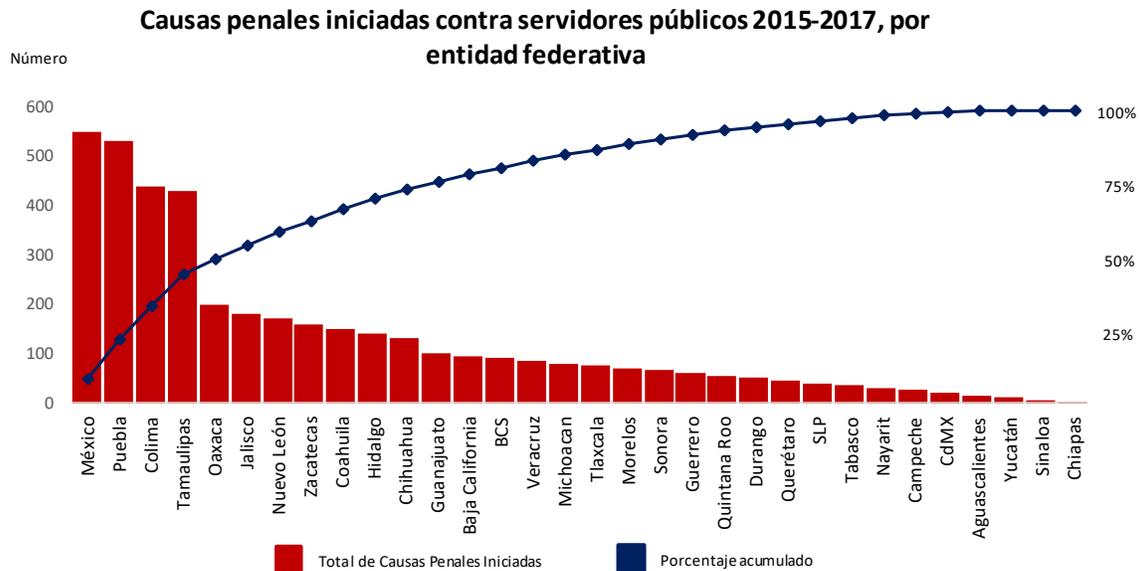
En este mismo sentido, tomando en consideración la información del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIGE) del INEGI (periodo 2015 -2017), se puede inferir que la tasa de efectividad de las instancias de procuración de justicia en el ámbito estatal en la integración de carpetas de investigación sobre hechos relacionados con corrupción es aproximadamente de 13%.

En el siguiente paso del procedimiento penal que es la judicialización de las carpetas, en un análisis comparativo Sonora se ubica en la posición número 19 en

²⁸ *Ibid.*, p. 80.

comparación con las demás entidades federativas, tal como se desprende de la gráfica siguiente:

Gráfica 15



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2016-2018, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpj/2018/>

Resulta oportuno destacar que, en el primer encuentro de fiscales anticorrupción estatales, en el marco de la Convención Nacional de Fiscales Anticorrupción celebrada en Hermosillo Sonora los días 3, 4 y 5 de diciembre del año 2018, se abordaron diversos problemas que aquejaban a las fiscalías anticorrupción estatales.

Los hallazgos en cuanto a la problemática que afectaba el adecuado funcionamiento de las fiscalías en las labores de investigación y procedimientos fueron, entre otros, los siguientes:

- La falta de presupuesto e independencia.

- La confusión o falta de claridad en materia competencial de los niveles federal y estatal.
- La falta de una verdadera autonomía en relación con el poder político.
- La necesidad de un catálogo único de delitos relacionados con hechos de corrupción.
- La carencia de cuadros especializados.

Cabe señalar las discusiones que se propiciaron con relación a los retrasos de las investigaciones por la frecuencia de amparos interpuestos, situación que era muy frecuente, pues los imputados, muchas de las veces, contaban con recursos económicos suficientes para contratar a abogados con perfiles técnicos elevados.

Otro hallazgo, no menor, fue el desgaste mediático e institucional en asuntos relevantes que eran tramitados en las fiscalías anticorrupción estatales, ya que terminan en el ámbito de competencia federal.

La mayoría de las problemáticas descritas se dijo, impactaban negativamente en la eficacia y funcionamiento de las fiscalías anticorrupción estatales.

En el año 2020 la Convención Nacional de Fiscales Anticorrupción (CONAFA) publicó un manifiesto como resultado de los trabajos realizados en la reunión llevada a cabo en Guadalajara, Jalisco, planteando las estrategias siguientes:

- Búsqueda de autonomía plena.
- Esclarecer los tipos penales de hecho de corrupción en los códigos penales nacional y de los estados.

- Promover la certificación, capacitación y especialización de peritos que intervienen en la investigación de delitos por hechos de corrupción.

En los informes anuales 2018, 2018-2019 y 2019-2020, rendidos por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, se desprenden algunas recomendaciones no vinculantes, que atienden, precisamente, a algunas de las problemáticas descritas, por ejemplo, la RNV-CC-07-2018 (competencia especializada de la Fiscalía Anticorrupción); la RNV-CC-06-2019 (reformas al Código Penal sobre temas de prescripción); y la RNV-CC-01-2020 (reformas al Código Penal para incluir responsabilidad penal de las personas morales por hechos de corrupción).

Hay un área de oportunidad significativa para mejorar la eficiencia en las investigaciones en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción. Si logramos resolver los problemas ya referidos, se obtendrán mejores resultados y la curva para erradicar la corrupción e impunidad en Sonora vendrá a la baja en beneficio de la sociedad sonoreNSE.

2.4.4 Arbitrariedad (eje 2)

Las entidades federativas que deseen tener resultados favorables y efectivos en materia de combate a la corrupción deben usar estructuras administrativas sanas, esto es, recurso humano que se guíe bajo criterios éticos y se desempeñe de forma

transparente e imparcial. Además, se debe tener un instrumento adecuado de control y revisión de cuentas cuyo funcionamiento logre tener una vigilancia aceptable en relación con el uso de los recursos públicos.

Es importante señalar también que un control efectivo de la corrupción se requiere de manera indispensable el reforzamiento del servicio y las administraciones públicas, para así lograr gobiernos efectivos, profesionales e imparciales que, desde luego, impactarán en el control de la corrupción. Esto último, generará condiciones que disminuirán la ocurrencia de hechos relacionados con la corrupción.

En el diagnóstico de la PEA se toma en consideración lo que se plantea en la PNA en el sentido de que en el seno de las instituciones prevalecen tres condiciones que deben tomarse en cuenta en esta problemática: primero, la profesionalización e integridad del servicio público; segundo, la calidad, transparencia y predictibilidad de ciertos procesos de gestión medulares (presupuesto, ejercicio del gasto, planeación, evaluación y contabilidad gubernamental); y tercero, la efectividad de los esquemas de auditoría y fiscalización.

En la elaboración de la Política Estatal Anticorrupción se consideró oportuno también analizar cada uno de estos aspectos en el ámbito estatal a fin de conocer la situación a nivel local que nos permita conocer o por lo menos tener una aproximación aceptable de los escenarios que se tienen en el estado de Sonora en los rubros ya referidos.

2.4.5 Necesidad de profesionalización e integridad en el servicio público

Para obtener un control efectivo de la corrupción, sin duda se requiere la profesionalización del servicio público, pues en la medida en que las y los servidores públicos desempeñen sus funciones de forma profesional e íntegra disminuirán las probabilidades de que actúen y lleven a cabo conductas relacionadas con hechos de corrupción.

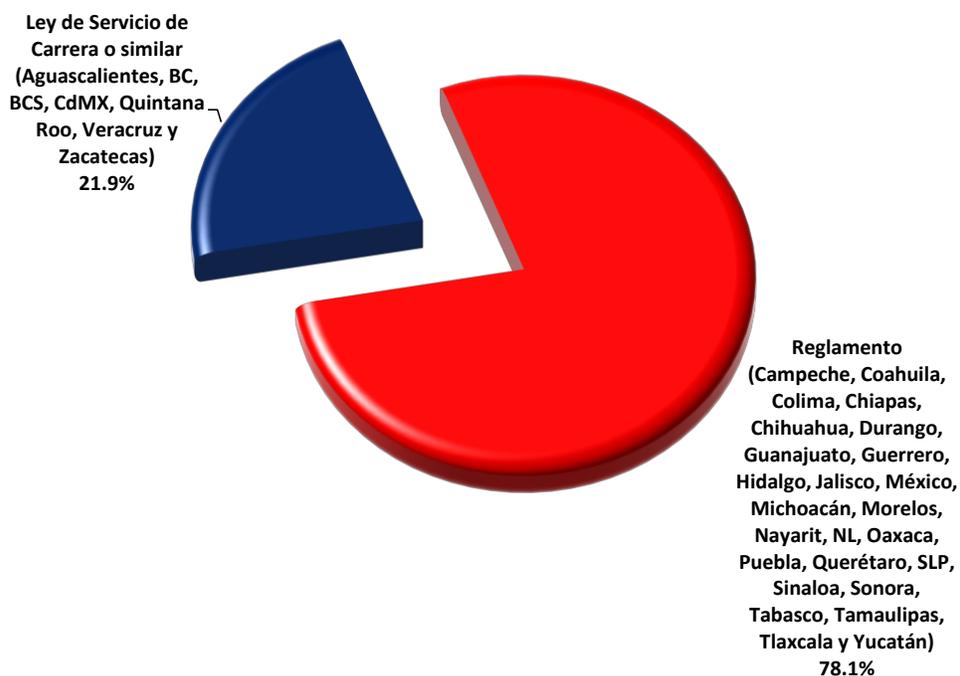
A nivel nacional no existe un servicio profesional de carrera extendido y homogéneo que dé preferencia al mérito y a la capacidad técnica como elementos a considerar para el reclutamiento y el desarrollo de los servidores públicos. Es verdad que ha habido avances en este rubro, pero no es la regla.

Un elemento para considerar que ha impactado de forma negativa en el logro de un adecuado desarrollo del servicio profesional de carrera está vinculado con las estructuras ocupacionales de las administraciones estatales.

Es importante señalar, que una parte de las capacitaciones para mejorar y profesionalizar a las y los servidores públicos se concentran sobre todo en aquellos que fueron contratados bajo el régimen de confianza (mandos medios y superiores de las administraciones públicas general, estatal y municipal). Asimismo, resulta oportuno también señalar que son pocas las entidades federativas que cuentan con una ley de servicio profesional de carrera sin que se disponga de información objetiva sobre su aplicación.

Por lo que toca al estado de Sonora, no cuenta con una ley del servicio profesional de carrera, lo cual evidencia la necesidad de impulsar el interés en este rubro a fin de modificar escenarios discrecionales de nombramiento, promoción y remoción de servidores públicos de confianza.

Gráfica 16
Distribución de entidades federativas según existencia de leyes de servicio profesional o similares, 2018



Fuente: Red por la Rendición de Cuentas, Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública, 2018.

La situación ya descrita puede ocasionar la construcción de estructuras burocráticas limitadas en el ámbito profesional y con debilidad funcional, e inclusive insuficientes o de plano sin planeación alguna.

Es de suma relevancia y urgencia establecer esquemas de reclutamiento, promoción, desarrollo y separación de servidores públicos con base en el mérito y no por temas políticos o de otra índole.

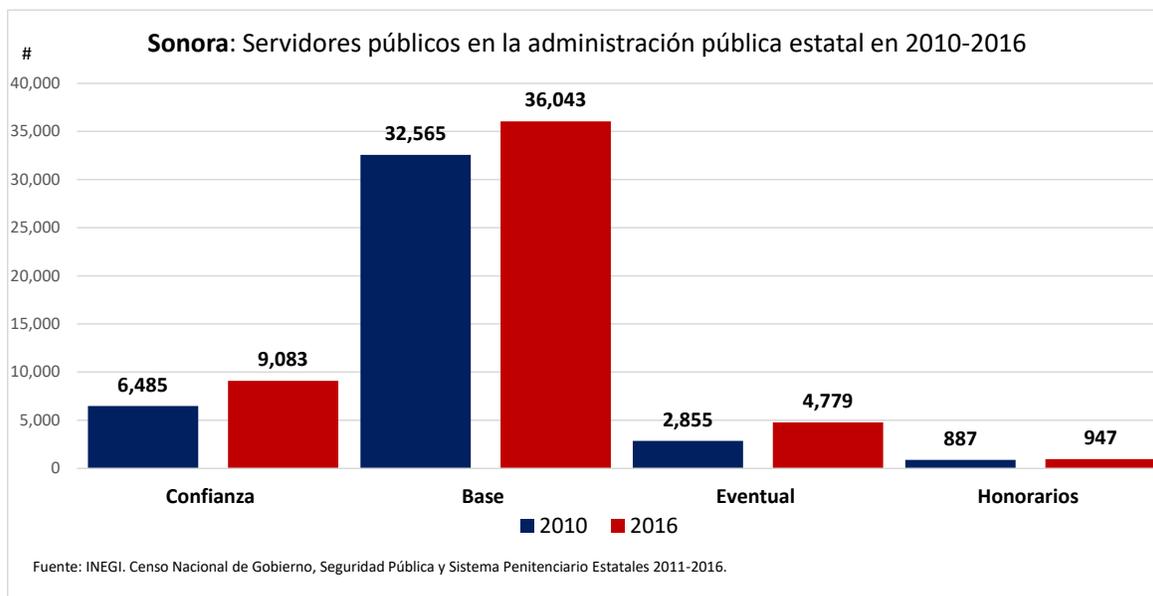
Según se desprende de la Política Nacional Anticorrupción en este rubro hay temas relevantes que pueden ser identificados:

- La inexistencia de políticas en materia de recursos humanos adecuadas que permitan una planeación.
- Carencia de información e inteligencia mínima para la toma de decisiones.
- A pesar de la existencia de manuales y perfiles de puestos en las entidades federativas, hay evidencia en cuanto a la calidad y actualización; por ejemplo, a nivel estatal es frecuente encontrar manuales de organización y perfiles de puestos que no concuerdan con la estructura real.
- Carencia de esquemas adecuados en la evaluación de desempeño de los servidores públicos, pues la evaluación se centra en aspectos relacionados, aspectos formales de cumplimiento normativo y no en la eficiencia y la productividad del trabajo burocrático.
- La inexistencia de políticas de capacitación en el servicio público alineadas a la planeación o a programas estructurados de desarrollo profesional.

Por lo que corresponde a Sonora, se ha trabajado de forma intensa sobre los temas ya referidos y hay una tendencia encaminada al establecimiento del servicio profesional de carrera; por ejemplo, la Ley Estatal de Responsabilidades contempla el servicio profesional de carrera en las áreas administrativas de los órganos internos de control a nivel estatal y municipal, aunque todavía falta camino por recorrer en este tema.

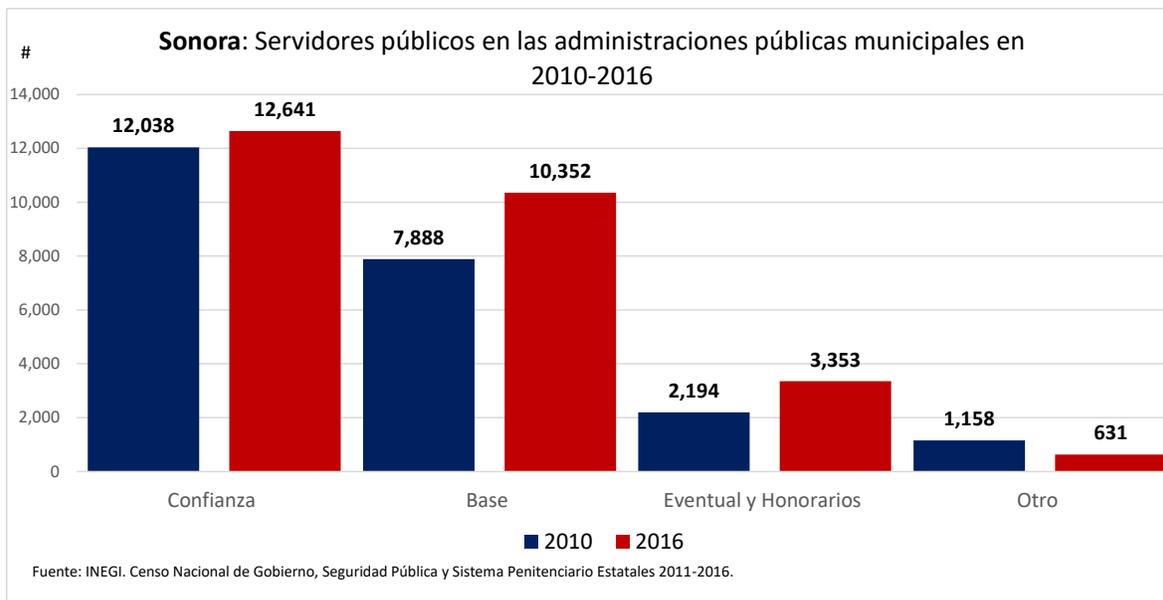
En cuanto a la capacitación y esquemas de profesionalización en el ámbito estatal, se suelen centrar en los mandos medios y superiores, esto es, de confianza, dejando por fuera, aunque no siempre, al personal operativo sindicalizado o de base.

Gráfica 17



En el ámbito municipal hay diferencias importantes en el tema de empleados de confianza:

Gráfica 18



Habrá que precisar que tampoco la existencia del servicio profesional de carrera lleva consigo forzosamente al reclutamiento de servidores públicos con base en el mérito, pues puede ocurrir que existan reglas de excepción que permitan la contratación temporal de servidores públicos sin que se requiera un procedimiento de reclutamiento y selección por méritos; por ejemplo, lo que acontece a nivel federal (Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera, artículo 34), que por cierto se ha utilizado frecuentemente.

El establecimiento del servicio profesional de carrera en el estado de Sonora tiene un largo y complicado camino por recorrer; hay que ir paso a paso y en su caso evitar distorsiones que se puedan presentar y con ello elevar los riesgos de corrupción.

Un inadecuado funcionamiento del servicio profesional de carrera puede acarrear problemas no menores; por ejemplo, lo que ha acontecido en el Poder Judicial de la Federación. Sobre esto último, según algunos estudios, hay un déficit meritocrático, nepotismo y redes familiares hacia el interior de dicho poder, lo cual ha ocasionado que las plazas sean ocupadas por amigos y familiares de funcionarios que trabajan en la institución a pesar de que supuestamente opera el servicio profesional de carrera.²⁹

De forma paralela además se debe incorporar al servicio profesional de carrera un impulso de integridad en el servicio público.

En el caso de Sonora se ha impulsado la capacitación de las y los servidores públicos en relación con la importancia de la integridad. Así tenemos que en el marco de la implementación del SEA se capacitó en el año 2018 a cinco mil servidores públicos.

2.4.6 Procesos institucionales

Las estructuras administrativas de manera constante aplican procesos de gestión en aspectos importantes que tienen que ver con la planeación, el presupuesto, el ejercicio del gasto y la evaluación, los cuales exigen procesos claros, transparentes y justificables que den confiabilidad y buena percepción tanto dentro como fuera de

²⁹ *Ibid.*, p. 97.

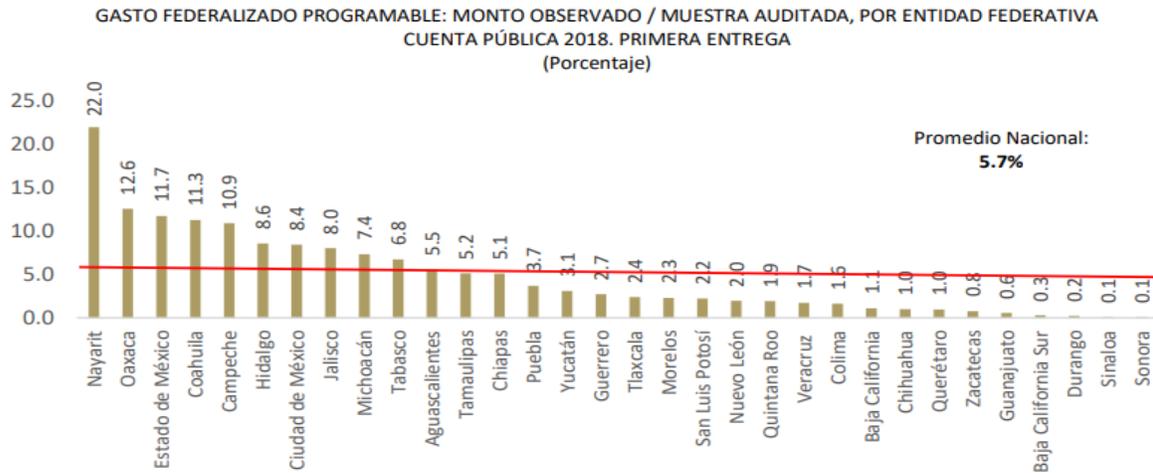
la institución, ya que de lo contrario se puede provocar un escenario poco fiable y generar riesgos de corrupción atendiendo la opacidad y a un uso excesivo de discrecionalidad. Esto último en contextos de baja profesionalización puede desembocar en actos arbitrarios.

Como ya se dijo, se pueden propiciar áreas de riesgo en los procesos de gestión; por ello es necesario cuidar su adecuado funcionamiento. Ya se han identificado algunos problemas en estas áreas; por ejemplo, adecuación en el ejercicio presupuestal en diversas dependencias sin que haya justificaciones claras para ello. También se identificaron riesgos en los casos de ingresos excedentes o extraordinarios.

Si bien resulta necesario lograr que haya mayor transparencia y rendición de cuentas en los procesos de integración y ejercicio presupuestal en el estado de Sonora, debemos reconocer que hay logros significativos:

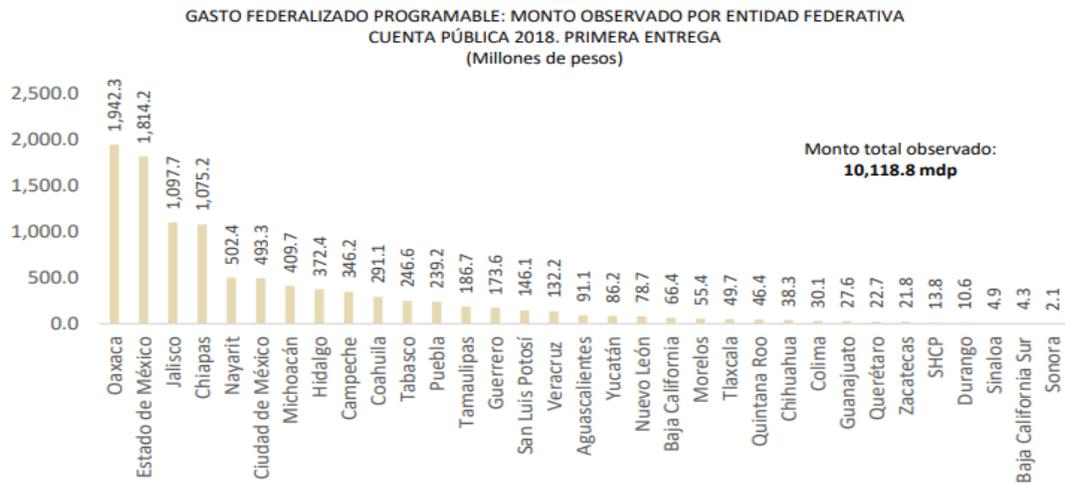
- El estado de Sonora es el mejor calificado y líder nacional en el manejo transparente y eficiente de los recursos públicos. Se pasó de más de 1 794 millones de pesos en monto observado y sexto peor calificado en 2014 al primer lugar en la Cuenta Pública en 2017 y 2018 en el manejo de recursos federales, según la Auditoría Superior de la Federación (ASF), y entre los tres mejores a nivel nacional en la suma de las cuentas públicas de 2016 a la fecha.

Gráfica 19



FUENTE: Elaborado con base en los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

Gráfica 20

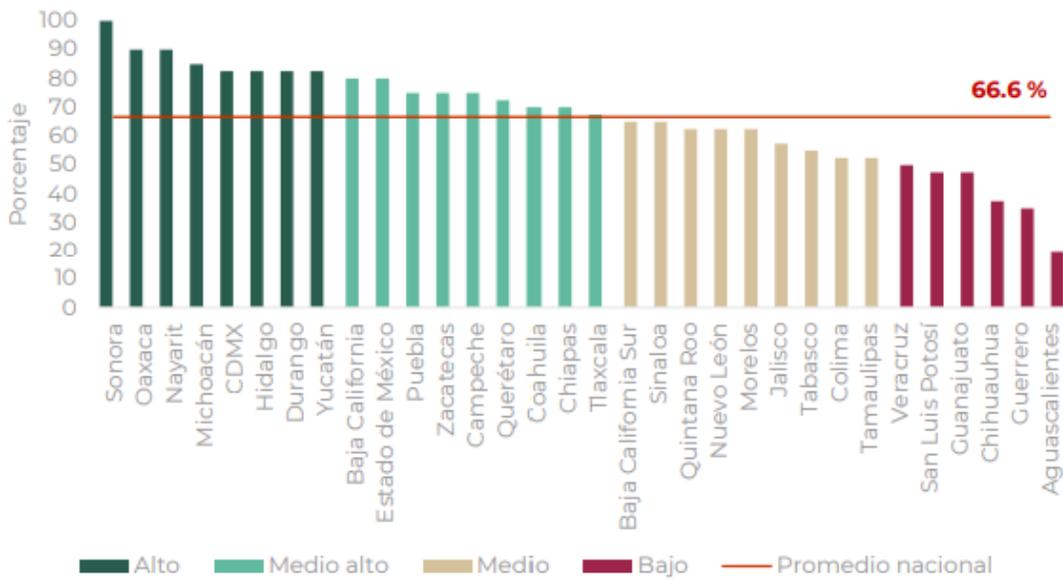


FUENTE: Elaborado con base en los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

- Sonora ocupa el primer lugar nacional en rendición de cuentas según el Diagnóstico Nacional de Implementación del PbR-SED 2020 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Rendición de cuentas: nivel de avance por Entidad Federativa

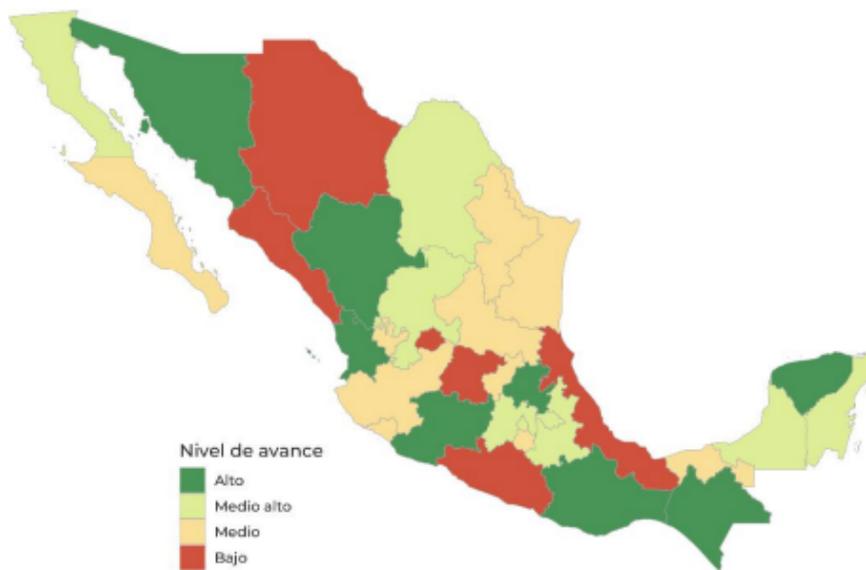
Gráfica 21



Fuente: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>

Nivel de avance en Rendición de cuentas en Entidades Federativas

Cuadro 1



Fuente: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>

- El número de observaciones al Poder Ejecutivo en la Cuenta Pública, sin solventar, disminuyó de manera contundente al pasar de 1150 observaciones, en 2014, a sólo 243 observaciones sin solventar en la Cuenta Pública de 2019.

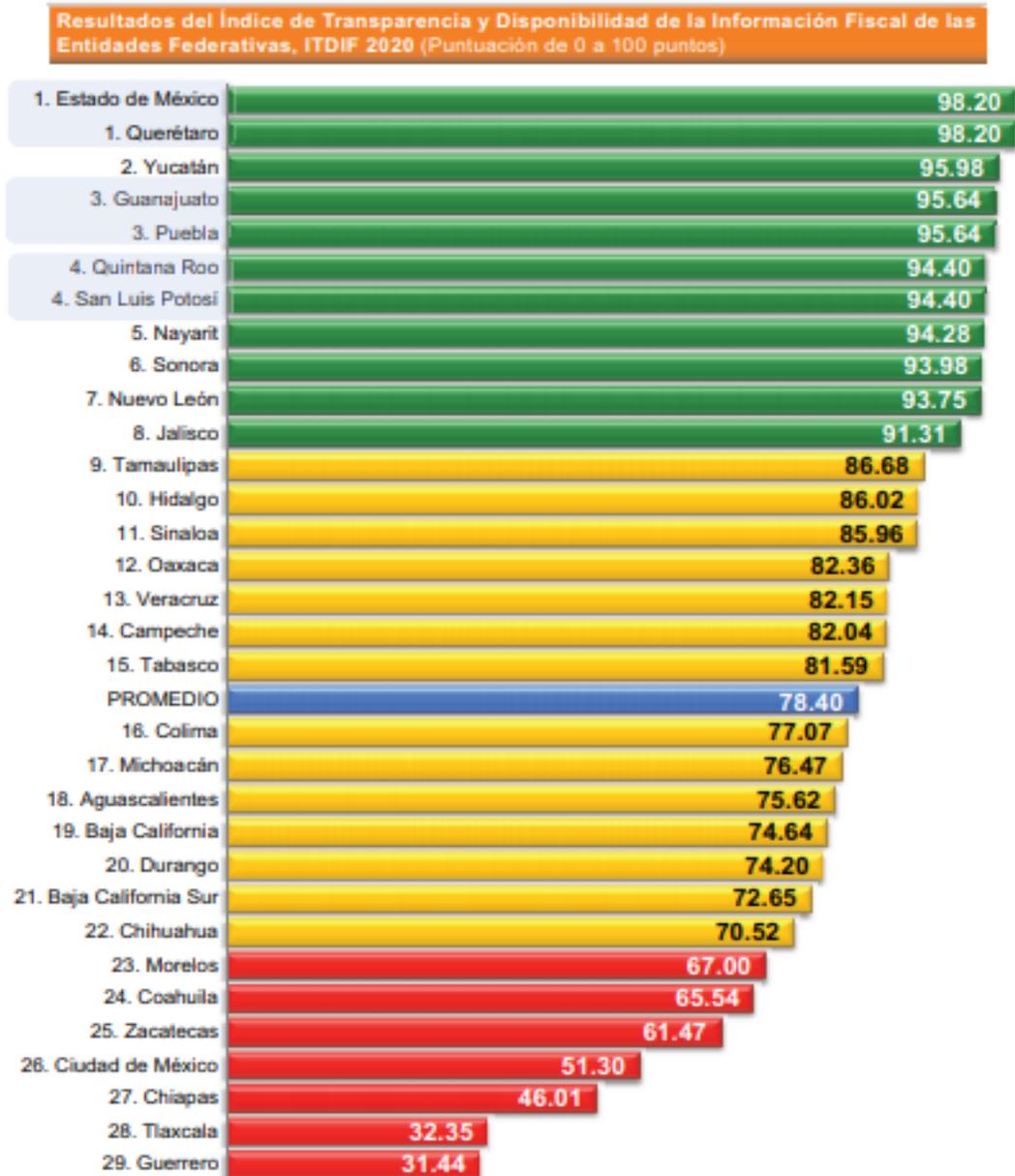
Grafica 22.



Fuente: Elaboración propia con datos de la auditoria de la cuenta pública por la Auditoría Superior de la Federación (ASF)

- En el indicador de Transparencia Presupuestal de Aregional pasamos del lugar 28 en 2011 al sexto en 2020 lugar a nivel nacional.

Gráfica 22



Fuente: **aregional**.

- Sobre el índice de información presupuestal estatal del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), el porcentaje de cumplimiento en 2014 fue de 87%, mientras que para 2019 este indicador subió a 97.4%.

Tabla 20. Percepciones del nivel de corrupción en el sector público en 180 países y territorios de todo el mundo.

Corrupción elevada	PUNTUACIÓN											Corrupción Inexistente
	0-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-89	90-100		
Puntos	País	Posición	Puntos	País	Posición	Puntos	País	Posición	Puntos	País	Posición	
88	Dinamarca	1	69	Francia	23	56	Georgia	45	45	Montenegro	67	
88	Nueva Zelanda	1	68	Bután	24	56	Polonia	45	45	Senegal	67	
85	Finlandia	3	67	Chile	25	56	Santa Lucía	45	44	Bulgaria	69	
85	Singapur	3	67	USA	25	55	Dominica	48	44	Hungría	69	
85	Suecia	3	66	Seychelles	27	54	Rep. Checa	49	44	Jamaica	69	
85	Suiza	3	65	Taiwán	28	54	Omán	49	44	Rumanía	69	
84	Noruega	7	64	Barbados	29	54	Ruanda	49	44	Sudáfrica	69	
82	Países Bajos	8	63	Bahamas	30	53	Granada	52	44	Túnez	69	
80	Alemania	9	63	Catar	30	53	Italia	52	43	Ghana	75	
80	Luxemburgo	9	62	España	32	53	Malta	52	43	Maldivas	75	
77	Australia	11	61	Corea del Sur	33	53	Mauricio	52	43	Vanuatu	75	
77	Canadá	11	61	Portugal	33	53	Arabia Saudí	52	42	Argentina	78	
77	Hong Kong	11	60	Botsuana	35	51	Malasia	57	42	Barén	78	
77	Reino Unido	11	60	Brunel	35	51	Namibia	57	42	China	78	
76	Austria	15	60	Israel	35	50	Grecia	59	42	Kuwait	78	
76	Bélgica	15	60	Lituania	35	49	Armenia	60	42	Islas Salomón	78	
75	Estonia	17	60	Eslovenia	35	49	Jordanía	60	41	Benín	83	
75	Islandia	17	59	San Vicente	40	49	Eslovaquia	60	41	Guayana	83	
74	Japón	19	58	Cabo Verde	41	47	Bielorrusia	63	41	Lesoto	83	
72	Irlanda	20	57	Costa Rica	42	47	Croacia	63	40	Burkina Faso	86	
71	E.A.U.	21	57	Chipre	42	47	Cuba	63	40	India	86	
71	Uruguay	21	57	Letonia	42	47	Santo Tomé y F	63	40	Marruecos	86	

Corrupción elevada	PUNTUACIÓN											Corrupción Inexistente
	0-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-89	90-100		
Puntos	País	Posición	Puntos	País	Posición	Puntos	País	Posición	Puntos	País	Posición	
40	Timor Oriental	86	35	Mongolia	111	29	Mauritania	134	24	Zimbabue	157	
40	Trinidad y Toba	86	35	Macedonia del	111	29	Togo	134	22	Nicaragua	159	
40	Turquia	86	35	Panamá	115	28	Rep. Dominicana	137	21	Camboya	160	
39	Colombia	92	34	Moldavia	115	28	Guinea	137	21	Chad	160	
39	Ecuador	92	34	Filipinas	117	28	Leberia	137	21	Comoros	160	
38	Brasil	94	33	Egipto	117	28	Birmania	137	21	Eitrea	160	
38	Etiopía	94	33	Esuatini	117	28	Paraguay	137	21	Irak	160	
38	Kazajistán	94	33	Nepal	117	27	Angola	142	19	Afganistán	165	
38	Perú	94	33	Sierra Leona	117	27	Yibuti	142	19	Burundi	165	
38	Serbia	94	33	Ucrania	117	27	Papúa N. Guine	142	19	Congo	165	
38	Sri Lanka	94	33	Zambia	117	27	Uganda	142	19	Guinea Bisáu	165	
38	Surinam	94	32	Niger	123	26	Bangladés	146	19	Turkmenistán	165	
38	Tanzania	94	31	Bolivia	124	26	Rep. Centroatrí	146	18	Rep. D. Congo	170	
37	Gambia	102	31	Kenia	124	26	Uzbekistán	146	18	Haití	170	
37	Indonesia	102	31	Kirguistán	124	25	Camerún	149	18	Corea del Norte	170	
36	Albania	104	31	México	124	25	Guatemala	149	17	Libia	173	
36	Argelia	104	31	Pakistan	124	25	Irán	149	16	Guinea Ecuato	174	
36	Costa de Marfil	104	30	Azerbaiján	129	25	Líbano	149	16	Sudán	174	
36	El Salvador	104	30	Gabón	129	25	Madagascar	149	15	Venezuela	176	
36	Kosovo	104	30	Malawi	129	25	Mozambique	149	15	Yemen	176	
36	Tailandia	104	30	Mali	129	25	Nigeria	149	14	Siria	178	
36	Vietnám	104	30	Rusia	129	25	Tayikistán	149	12	Somalia	179	
35	Bosnia-Herzeg	111	29	Laos	134	24	Honduras	157	12	Sudán del Sur	179	

Fuente: elaboración propia con datos del índice de percepción de la corrupción 2020 IMCO

Llama la atención, tal y como ocurre en el ámbito federal, que existen riesgos en la planeación y ejecución de programas públicos, específicamente de los programas sociales federales y estatales. Al respecto, debemos reconocer algunos casos en los cuales hay niveles óptimos de desempeño, pero en otros no se puede producir información suficiente sobre cobertura y cumplimiento de metas. Se debe tener cuidado, pues se han identificado algunas problemáticas comunes que pueden ocasionar espacios de riesgo para la opacidad y la arbitrariedad. Algunas de ellas son las siguientes:

- Publicación de información desagregada relacionada con asignaciones a asociaciones público-privadas, así como partidos políticos.
- Limitada publicación de información sobre deuda pública desglosada, particularmente por instrumento de contratación y por las tasas y el periodo contratado.
- Publicación de la información presupuestal a través de las clasificaciones por objeto de gasto programático y por fuentes de financiamiento.³⁰

Por lo que toca a planeación y ejecución de programas sociales en el ámbito estatal, es pertinente considerar el índice estatal de capacidades estatales, el cual tiene como propósito esencial generar evidencia que permita identificar las capacidades institucionales de los gobiernos estatales para el diseño, implementación y evaluación de la política social.

³⁰ *Ibid.*, p. 104.

El estudio referido está integrado por cuatro elementos:

- Planeación (programático–presupuestal)
- Gestión eficiente de programas
- Acciones de desarrollo social, monitoreo y evaluación de la política social
- Desarrollo social abierto y participación ciudadana

A continuación, se presenta la calificación atendiendo a los criterios ya referidos:

Tabla 21.

Calificación promedio por categoría en el Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social, 2018

Categoría	Entidades	Planeación	Gestión	Evaluación	Participación	IDES
Óptimo	3	89.4%	86.0%	81.8%	70.6%	84.1%
Intermedio	7	72.2%	59.8%	64.8%	51.2%	64.7%
Básico	18	64.2%	36.6%	62.7%	46.3%	55.2%
Bajo	3	56.5%	17.1%	60.1%	18.6%	45.6%
Promedio	31	67.7%	44.7%	64.8%	47.1%	58.9%
Básico	SONORA	59.3%	30.1%	62.4%	41.2%	50.8%

Fuente: Gestión Social y Cooperación, Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, 2018.

A nivel nacional de 31 entidades federativas evaluadas en el año 2018 sólo 10 obtuvieron una calificación aprobatoria; por lo que toca a Sonora, se ubicó en la categoría básico atendiendo a los resultados.

Hay evidencia de problemas que se presentan en los programas sociales, sobre todo en los ámbitos estatal y municipal; por ejemplo, potenciales duplicidades, creación de programas sin un sentido claro de necesidad y bajo criterios no claros.

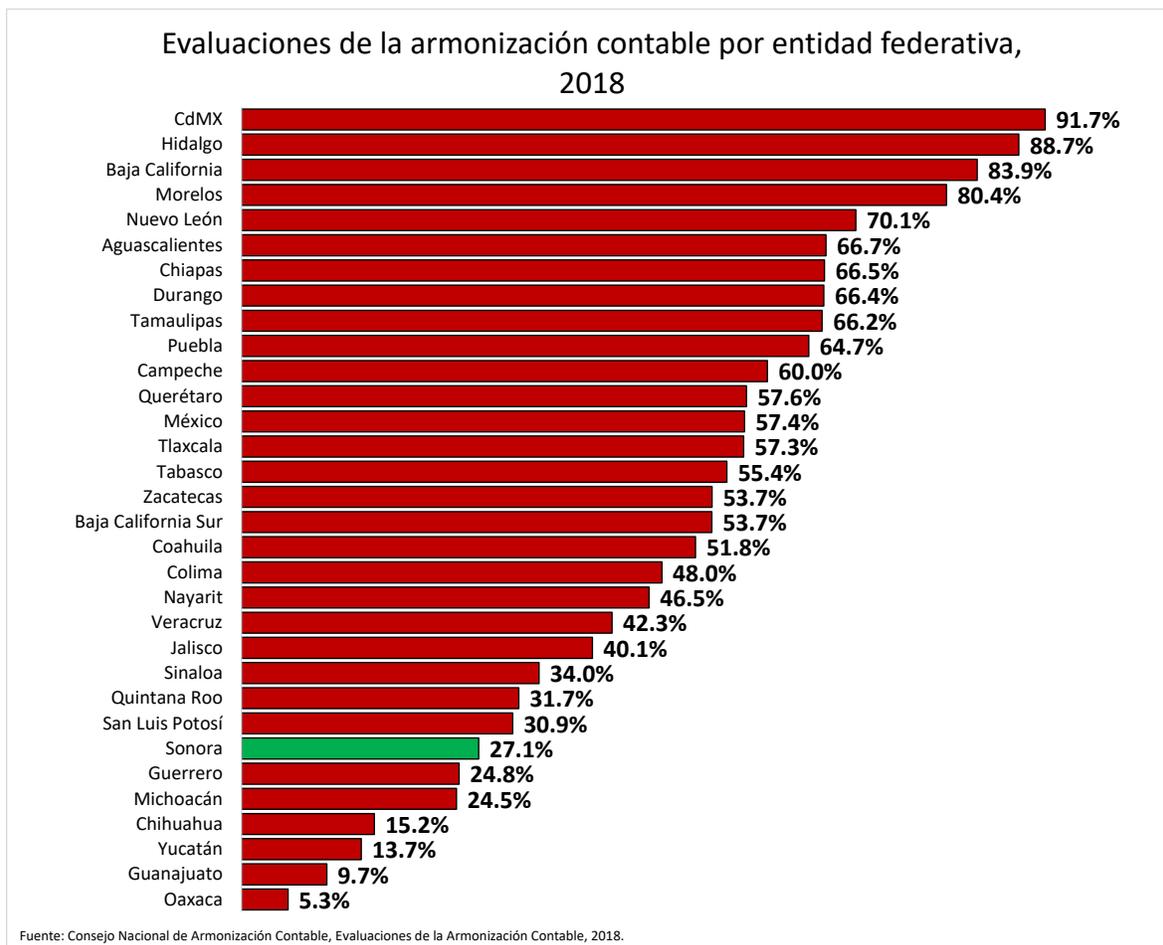
Sobre este tema, según la política Nacional Anticorrupción, hay factores de riesgos, está la ambigüedad y falta de coherencia en la integración de la política social en todo el país, naturalmente, dan amplio margen para la arbitrariedad y la corrupción: acciones y reglas de operación sin criterios claros para la entrega de beneficios y que se empalman con otras estrategias. Si a esto se agrega que –a pesar de los empalmes– las acciones de desarrollo social no llegan a todos los beneficiarios potenciales y se generan mayores condiciones para el clientelismo y el uso político de recursos públicos.³¹

En el rubro de contabilidad gubernamental existen avances importantes, pues se cuenta con instrumentos normativos que ayudan a controlar la arbitrariedad en el uso de los recursos públicos en los estados y los municipios. Nos referimos, concretamente, a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

Por lo que toca al estado de Sonora, según las evaluaciones del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), había en el año 2018 un cumplimiento de 27.1% en materia de armonización contable, tal y como se desprende de la gráfica siguiente:

³¹ *Ibid.*, p. 107

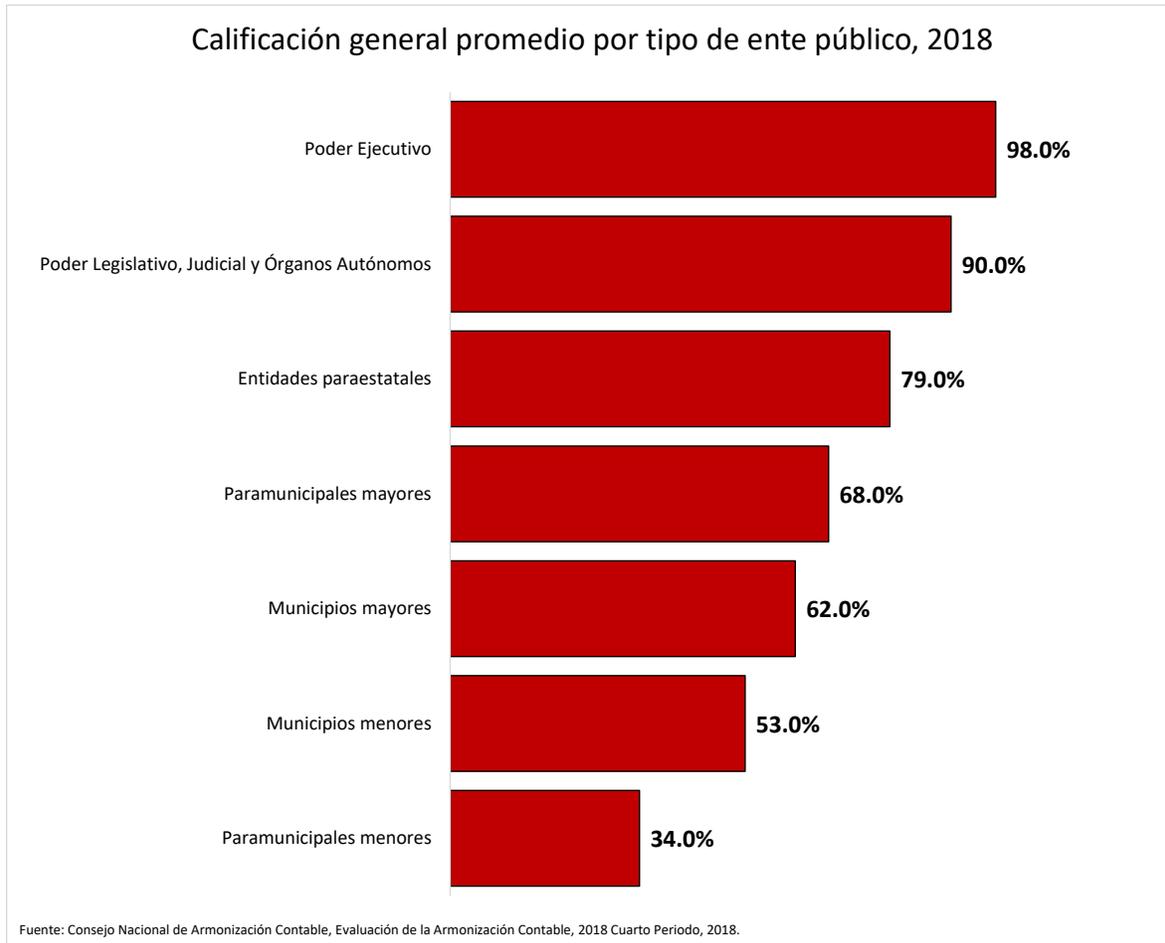
Gráfica 23



Es evidente que hay áreas de oportunidad y que a la brevedad se deben iniciar acciones para obtener mejores resultados en este ámbito. Es importante aclarar que se toma en consideración el promedio de los entes públicos: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, órganos autónomos, entidades paraestatales, paramunicipales mayores, municipios mayores, municipios menores y paramunicipales menores.

En términos generales, los entes públicos que presentan una mayor calificación es el Poder Ejecutivo y una calificación menor los entes paramunicipales menores. La gráfica que se presenta a continuación así lo refleja:

Gráfica 24



En este escenario resulta importante fortalecer las áreas responsables de la contabilidad gubernamental, sobre todo a nivel municipal. Además, se deben asignar más recursos y una mayor capacitación y profesionalización en las áreas administrativas. Desde luego, también se deben modernizar las tecnologías de información y proveer de los instrumentos informáticos necesarios para subir y publicar la información contable.

2.4.7 Auditoría y fiscalización

Para lograr resultados favorables en materia de control de la corrupción es indispensable que todas las instituciones y entes públicos que forman parte del gobierno de todos los niveles, federal, estatal y municipal, cuenten con esquemas amplios de fiscalización, auditoría y rendición de cuentas. Los esquemas ya referidos permiten un seguimiento y una vigilancia minuciosa de los recursos públicos; además, hace posible la detección de probables irregularidades.

Asimismo, un elemento adicional que se logra llevando a cabo las labores de fiscalización y auditoría es la identificación de resultados de los programas públicos y la efectividad, desde luego, del gasto público que se ejerció por los entes.

En el marco del Sistema Nacional Anticorrupción del que Sonora es integrante, también se contempla la creación de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los diversos niveles de gobierno, que no son otra cosa que estrategias para lograr mejores resultados y que, precisamente, conforman el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

Las instancias de control: Auditoría Superior de la Federación y entidades de fiscalización superior locales (ámbito de lo externo), así como la Secretaría de la Función Pública y las contralorías locales (ámbito interno) participan en los objetivos

fundamentales de diseñar políticas integrales y establecer las bases de coordinación para lograr un efectivo intercambio, sistematización, actualización y manejo de la información en la materia.

Si bien es cierto que se pretende generar información y evidencia, también hay una tendencia hacia el reforzamiento en las áreas de fiscalización y auditoría, sobre todo en lo que tiene que ver con la consolidación de un sistema nacional de estándares de actuación, capacidades y recursos homologados y diversificados del país de forma adecuada, maximizando con ello las labores de auditoría.

Además, los esfuerzos están centrados en lograr que los procesos de fiscalización estén relacionados con los objetivos sustanciales de política pública.

Cabe puntualizar en la esfera jurídica, además de los ordenamientos que regulan el Sistema Nacional de Fiscalización, hay otras leyes como, por ejemplo, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Son elementos legales que exigen importantes retos en materia de articulación en el ámbito y coordinación entre la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización de los estados. No cabe duda, es un paso histórico y una estrategia que apenas está arrancando y que evidentemente tendrá retos prácticos que superar por parte de las instituciones de control interno y externo de los estados.

En lo concerniente al estado de Sonora, también se cuenta con un Sistema Estatal Anticorrupción y con un Comité Coordinador como máximo órgano rector y cuyos integrantes, el titular del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización y el

titular de la Secretaría General del Estado, forman parte del Sistema Nacional de Fiscalización ya referido.

Algunos de los retos (según la PNA) que ya se tiene identificados y que deben superarse son los siguientes:

- La necesidad de ajustes en la normatividad local y la exigencia de la certificación del personal auditor u otro tipo de validación de certificación de personal.
- La falta de un servicio profesional de carrera más consolidado.

En el caso de Sonora hay avances significativos en este rubro desde una perspectiva jurídica, pues el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización ya cuenta con un reglamento del servicio civil de carrera. Asimismo, en relación con la Secretaría de la Contraloría General del Estado, el mes de marzo de 2019 se publicaron en el *Boletín Oficial* los lineamientos de los subsistemas del servicio profesional de carrera y reglamento del servicio profesional de carrera que tienen como base la Ley Estatal de Responsabilidades. En esta última se encuentra, precisamente, la exigencia de que, en todas las áreas de los órganos internos de control, a nivel estatal, se implemente el servicio profesional de carrera.

Es importante además puntualizar que se encuentra en proceso de implementación la normatividad referida y todavía tiene un camino largo camino que recorrer para su culminación total.

2.4.8 Puntos de contacto entre gobierno y sociedad

Es evidente que desde una perspectiva territorial el lugar donde existe un amplio riesgo de corrupción se da en los puntos de contacto de las y los ciudadanos con operadores y servidores públicos de gobierno. Ahí en las ventanillas, en las agencias fiscales, en las áreas de trámites de placas, de pagos de servicios, de permisos de construcción, entre otros, históricamente se han llevado a cabo conductas relacionadas con hechos de corrupción, principalmente el soborno.

Por lo anterior, resulta de suma relevancia realizar una intervención en aquellos puntos de contacto en los que interactúan los ciudadanos con las y los servidores públicos (sociedad y gobierno) de forma frecuente, pues es ahí donde se manifiesta la extorsión (sobornos) y una colusión (red de operadores), provocando con ello efectos nocivos en las poblaciones más vulnerables, ya que se les imponen costos adicionales al buscar tener acceso a algún bien o servicio público. Por otra parte, hay grupos económicos con una fortaleza económica importante que se ven beneficiados al acceder a contratos públicos.

Son múltiples las acciones que pueden presentarse en este ámbito. Nos referimos al soborno, al cohecho, a la colusión y al conflicto de intereses, entre otros, atendiendo a las características del punto de contacto. Esto último tiene una amplia gama en los que la ciudadanía participa; por ejemplo, en el momento de realizar un

trámite, acceder a los beneficios de un programa social, solicitar un servicio, las empresas al realizar trámites cuando participan en procesos de compras y adquisiciones.

Al analizar la Política Nacional Anticorrupción sobre este tema, se advierte que la forma usual que asume la corrupción en este ámbito es la del soborno, la solicitud de un pago extraordinario para la realización de un trámite, para recibir el servicio solicitado o para acceder al programa social al que es elegible.

Hay tres factores que podrían coincidir o explicar de cierto modo la incidencia en hechos de corrupción cuando se hacen trámites en las diversas ventanillas: primero, la necesidad de que las personas acudan a oficinas de gobierno, lo cual genera un aumento de riesgo de corrupción con el contacto directo con los servidores públicos; segundo, la existencia de barreras al trámite como filas, cambios de ventanillas o requisitos excesivos (factor de riesgo ante el interés de agilizar un trámite), y tercero, la desinformación, la cual genera un incremento en el riesgo de corrupción debido, precisamente, al desconocimiento de los requisitos que deben cumplirse.

El panorama antes descrito hace necesario tomar medidas para disminuir o en su caso erradicar conductas relacionadas con hechos de corrupción. Consideramos que la publicación de requisitos en la realización de trámites es elemental (transparencia proactiva) y el empleo de herramientas tecnológicas que haga posible llevar a cabo trámites de forma remota.

Sobre este punto el Sistema Estatal Anticorrupción ya emitió una recomendación no vinculante, la RNV-CC-02-2019, dirigida a entes públicos responsables de llevar a cabo trámites de pagos, permisos y solicitudes, en el sentido siguiente:

A los entes públicos responsables de llevar a cabo trámites de pagos, permisos y solicitudes que por su naturaleza puedan realizarse por un canal distinto al presencial, a fin de que implementen las acciones necesarias con el propósito de lograr gradualmente que, de forma paralela con el mecanismo tradicional, todos los trámites de pagos y servicios se lleven en línea, con la finalidad de optimizar recursos y disminuir factores de riesgo de corrupción.

Así las cosas, son múltiples las ventajas que se pueden obtener en el uso de tecnologías y de internet en trámites, pagos, permisos y demás solicitudes. Hay avances normativos y condiciones en el estado y en algunos municipios para impulsar el uso de estas herramientas tecnológicas y de internet para pagos de trámites en línea.

Además, otra medida a considerar es la simplificación de la tramitología a fin de disminuir los obstáculos que las y los ciudadanos puedan enfrentar con los servidores públicos.

Por otra parte, por lo que respecta a los puntos de contacto entre gobierno y empresas, ocurre algo muy parecido a lo que sucede en el caso de las y los

ciudadanos cuando pretenden realizar trámites; existen elevados niveles de riesgo de corrupción, tal y como se desprende de la gráfica siguiente:

Tabla 22.

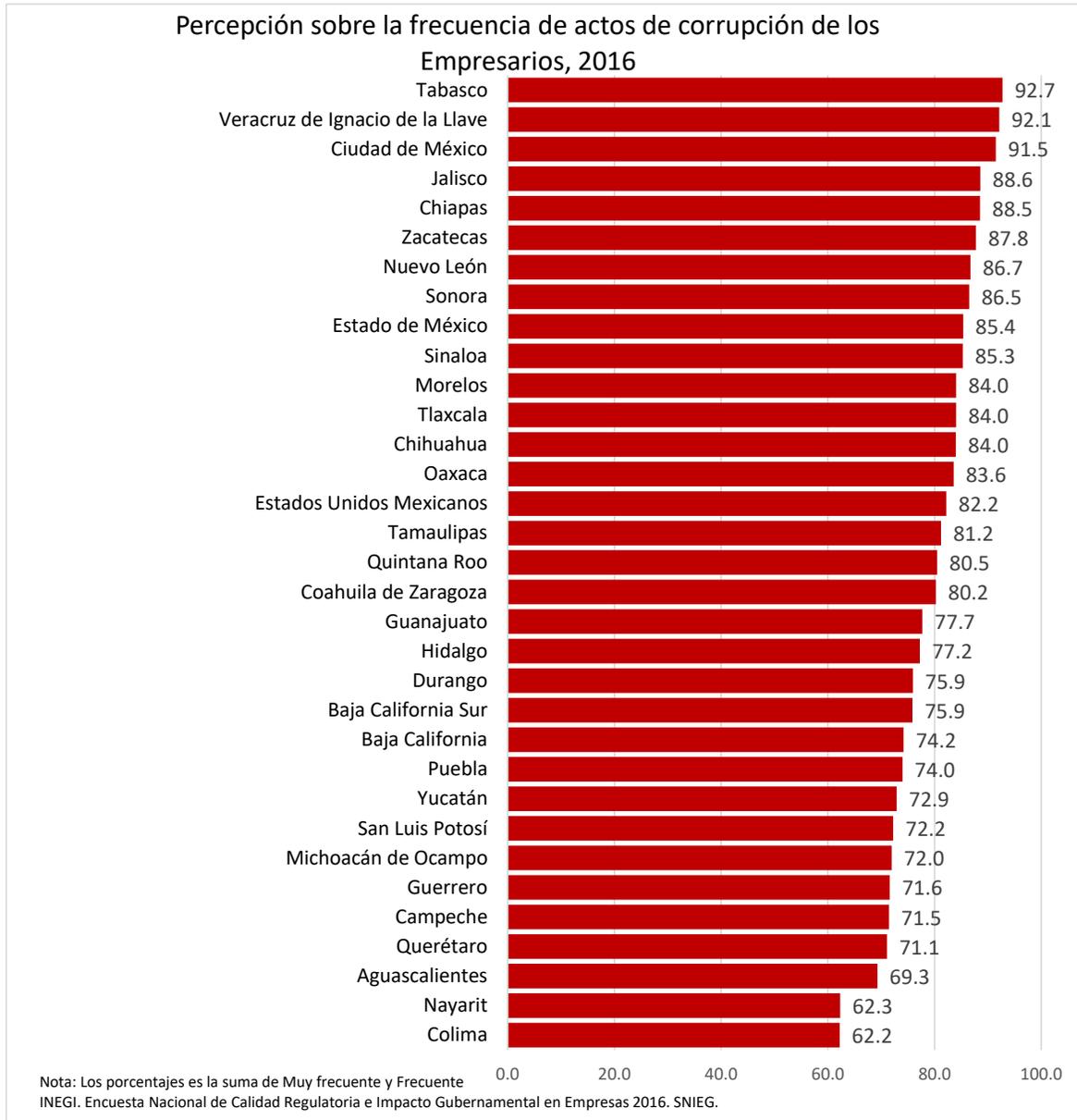
Trámites considerados por los gobiernos estatales como susceptibles de medidas de reducción de riesgos de corrupción, 2018

Trámites	Reducción de riesgos		Programa anticorrupción	
	Abs	%	Abs	%
Compras de gobierno	11	34%	18	56%
Declaración patrimonial de servidores públicos	8	25%	23	72%
Solicitud de apoyo de programas sociales	6	19%	15	47%
Infracciones administrativas	6	19%	12	38%
Licencias de conductor	5	16%	16	50%
Trámites relacionados al control vehicular	5	16%	16	50%
Pago de impuestos (sin incluir tenencia)	5	16%	15	47%
Solicitud de copias certificadas de actas civiles	5	16%	14	44%
Asesoría jurídica o asesoría psicológica	5	16%	12	38%
Cambio de propietario de vehículo	4	13%	13	41%
Inscripción a planteles educativos de educación básica	4	13%	12	38%
Pago de impuesto tenencia	4	13%	12	38%
Infracciones de tránsito	4	13%	10	31%
Certificado de no antecedentes penales	3	9%	12	38%
Consulta médica	3	9%	11	34%
Afiliación o reafiliación al Seguro Popular	3	9%	9	28%
Infracciones de seguridad pública	3	9%	8	25%
Licencia de funcionamiento para negocios	3	9%	8	25%
Verificación vehicular	3	9%	8	25%
Otros trámites en el Registro Civil	2	6%	10	31%
Construcción, obra o remodelación de viviendas	2	6%	7	22%

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2016.

Por otra parte, en cuanto al sector empresarial sonorenses, hay una percepción significativa, tal como se deduce de la gráfica siguiente:

Gráfica 25.



En atención al tipo de conductas relacionadas entre hechos de corrupción que se pueden presentar entre empresarios y gobierno, son los siguientes:

- Agilización de trámites
- Evitar multas o sanciones
- Conseguir el permiso o la licencia requerida
- Evitar la clausura del negocio o pagar menos impuestos

Existe una situación diferente al comparar los trámites que se llevan a cabo por parte de las y los ciudadanos y los empresarios en los puntos de contacto con el gobierno. Mientras que en el primero existe una correlación entre la ocurrencia de actos de corrupción y la necesidad de acudir directamente a las oficinas, en el segundo de los casos ello no acontece.

La problemática ya descrita puede ser más perjudicial entre las empresas del sector comercio, así como las micro y pequeñas empresas. Sobre estas últimas categorías (pequeñas empresas), hay una gran cantidad de casos de los que se padecen problemas para la realización de trámites en las oficinas de gobierno y se termina incurriendo en conductas relacionadas con hechos de corrupción para seguir operando en sus negocios.

2.4.9 Puntos de contacto entre gobierno e iniciativa privada

Es importante iniciar estrategias de reducción de riesgo de corrupción en los trámites, sobre todo en aquellos que exista mayor factor de riesgo y alta incidencia; por ejemplo, en los trámites vehiculares y compras de gobierno.

La interacción entre la iniciativa privada y el gobierno es fundamental para impulsar la atención de demandas sociales, la prohibición de servicios y el desarrollo de obras públicas, entre otros. Desde luego, estas relaciones deben tener beneficios para ambas partes y un beneficio para la sociedad. En este sentido, deben prevalecer los criterios de imparcialidad y legalidad, pues con esto no conteste se genera un efecto negativo reflejado en condiciones de desigualdad de competencia para las empresas, obras inconclusas o de plano que no cumplen con criterios de calidad, insuficiencia en la provisión de servicios, entre otras.

Del contenido de la Política Nacional Anticorrupción, cuando se aborda esta problemática, se plantean tres manifestaciones concretas con mayor claridad de riesgos de corrupción: las contrataciones públicas, las asociaciones públicas-privadas y el cabildeo.

Por lo que respecta a las contrataciones públicas, como es de sabido, son elementales para que el gobierno pueda cumplir en materia de bienes y servicios e

impulsar el desarrollo social y económico. En el caso mexicano aproximadamente 20% del presupuesto público se ejerce mediante contrataciones públicas.³²

Por los montos que se ejercen en esa área, se deben cuidar los procedimientos, ya que sobre todo en las compras y la obra pública se generan áreas de riesgo muy significativas para la comisión de conductas relacionadas con hechos de corrupción. También es frecuente que no haya reglas claras y posibles conflictos de intereses privados y del servicio público. En este último punto es común que las y los servidores públicos aprovechen el cargo que desempeñan para obtener beneficios mediante el otorgamiento de obra pública.

Según datos estadísticos, la mitad de los casos de cohecho que se presentan en los países miembros de la OCDE están vinculados con la obtención de contratos públicos.³³

Las razones expuestas nos llevan a concluir que se tiene que trabajar para lograr sistemas de contratación pública transparentes, eficientes e imparciales a fin de incrementar las posibilidades de que los bienes y servicios solicitados por el estado a través de esta vía cumplan con estándares mínimos de calidad.

En el caso del estado de Sonora, sobre este punto el sistema Estatal Anticorrupción emitió una recomendación no vinculante, la RNV-CC-09-2018, en el sentido siguiente: “Se recomienda, respetuosamente, al Congreso del Estado de

³² *Ibid.*, p. 127.

³³ *Ibid.*, p. 128.

Sonora elaborar estudios y análisis, y en su caso, modificación a las leyes administrativas, a fin de establecer la obligatoriedad de realizar el proceso de ‘Due Diligence’, ‘política de identificación de proveedores del Estado’ y ‘Enfoque basado en riesgos’, previo a la contratación de un proveedor por parte de cualquier autoridad pública (englobando todas las antes señaladas)”.

Asimismo, otra recomendación que se realizó sobre este tema por parte del Comité Coordinador del SEA fue la RNV-CC-01-2019, dirigida a todas las entidades ejecutoras de obra pública en el estado de Sonora y sus municipios en los términos siguientes. “Al Congreso del Estado a fin de que una vez concluidas las mesas de trabajo que realiza el Comité de Participación Ciudadana, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización y la Secretaría de la Contraloría, en coordinación con otras autoridades, tome en consideración analizar las propuestas que deriven encaminadas al mejoramiento regulatorio de bienes muebles de la Administración Pública Estatal, para que en su caso reformen la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal a fin de que se promuevan buenas prácticas y disminuyan factores de riesgo de corrupción”.

Se han identificado áreas de oportunidad que deben atenderse para disminuir riesgos de corrupción en materia de contrataciones públicas en el estado de Sonora.

Tabla 23.

Obstáculos a la competencia identificados en materia de contrataciones públicas en las entidades federativas, 2018

Obstáculo	Descripción	Presencia del obstáculo
Requisitos o criterios que otorgan ventaja en favor de ciertos agentes	Licitación pública estatal o local	Colima, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora , Tabasco y Zacatecas (<i>para obra pública</i>); y Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sonora (para adquisiciones)
	Ampliación del monto de los contratos por un porcentaje igual o mayor al 30% del monto original	Aguascalientes, Tlaxcala, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Zacatecas
Falta de mecanismos que propicien la competencia	No existe obligación de la entidad convocante de realizar estudios técnicos de manera previa (obra pública)	Michoacán, Sonora y Yucatán (<i>para obra pública</i>) y México (para participación público-privada en proyectos para prestación de servicios)
Falta de certeza jurídica	Márgenes de discrecionalidad para definir los estándares técnicos exigibles	Chiapas, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora

Fuente: Comisión Federal de Competencia, Miscelánea de obstáculos regulatorios, 2016.

De la tabla que nos antecede se desprenden situaciones susceptibles de mejora para lograr contrataciones públicas más transparentes y confiables en cuanto a niveles de competitividad.

En el caso de Sonora, un elemento a considerar no menor es que la contratación de obra pública, tal y como ocurre en el resto del país, no se lleva a cabo necesariamente partiendo de estudios previos y necesidades que formen parte de un plan a largo plazo. Más bien se trata de decisiones no sustentadas en criterios técnicos y por consiguiente los proyectos de obra pública tal pareciera responden a situaciones políticas a corto plazo.

Si bien en los planes regionales los proyectos de infraestructura son revisados por el Poder Legislativo, dicho órgano muchas veces no cuenta con

elementos técnicos necesarios para llevar a cabo una revisión satisfactoria sobre la pertinencia y necesidad de los proyectos de infraestructura.

La falta de planeación de los proyectos de obra pública es una constante y tiene cinco efectos negativos:

1. Genera riesgos sobre la calidad de las obras contratadas;
2. Abre espacios para la discrecionalidad en la toma de decisiones sobre el precio y el contratista seleccionado para realizar la obra;
3. Abre la puerta a infraestructura innecesaria;
4. La construcción de obra pública focalizada para ciertos grupos de interés.
5. Obra pública con baja rentabilidad económica y precios elevados.

Un factor adicional para considerar de suma relevancia es que cuando ocurren este tipo de modificaciones a los contratos se generan ventajas para los contratistas y, desde luego, escenarios de negociación y puntos de contacto; de ahí que sea común ver como un gasto adicional a lo presupuestado en materia de obra pública.

Es una realidad que en el caso de México y Sonora existe el portal electrónico de Compranet, en el que se pueden seguir los procesos de contratación, aunque en algunas ocasiones se realicen adjudicaciones directas, lo cual da como resultado escenarios para que haya favoritismo y la selección de ganadores en las contrataciones sin que se pruebe la capacidad técnica y económica de los mismos.

También en ocasiones hay incumplimiento de ingresar la información necesaria en el sistema de forma oportuna y abierta en los procesos de contratación pública que se llevan a cabo en la plataforma digital.

Son frecuentes en la construcción de obra pública casos de retrasos y sobrecostos, lo cual ocasiona un daño patrimonial por los ajustes que se realizan durante la ejecución de la obra en los montos originales de los recursos asignados. Sobre este punto es necesario hacer estudios que nos den una aproximación objetiva de lo que acontece en el estado de Sonora, específicamente en el punto analizado.

Es importante reconocer avances que se han tenido en el caso del estado de Sonora; por ejemplo, la implementación de la Plataforma Digital Estatal en el marco del Sistema Estatal Anticorrupción, pues uno de los sistemas que contempla es el de contrataciones, que ayudará a tener un mejor control en estas áreas tan delicadas. Asimismo, mecanismos de participación ciudadana en contrataciones públicas; me refiero a la figura de testigos sociales. Sobre este último consideramos que es necesario impulsar la figura y ampliar su margen de actuación para obtener mejores resultados.

Un tema que no puede pasar desapercibido, debido a su importancia, es el de las asociaciones (APP). Las APP son esquemas de inversión a largo plazo en los cuales la iniciativa privada da financiamiento y lleva a cabo la ejecución del diseño, la construcción, el mejoramiento, el mantenimiento y la operación de infraestructura

pública de acuerdo con el ordenamiento jurídico aplicable. Algunos de los sectores en los que se invierte bajo este esquema son los de telecomunicaciones, carretero y salud, entre otros.

Los riesgos que presentan este tipo de contrataciones se deben a la flexibilidad e indeterminación de los contratos y a la falta de mecanismos adecuados de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, entre otros.

Otro de los problemas que se pueden observar en este tipo de contrataciones tiene que ver con la insuficiente información sobre el desempeño de los contratos y la escasez de información publicada y poco útil para un control social de estos instrumentos financieros.

Finalmente, el tema del cabildeo forma parte de esta problemática. El cabildeo es una práctica mediante la cual algunos grupos de interés logran impulsar sus pretensiones en la agenda pública. Se trata de una distorsión que se presenta de forma frecuente en las decisiones públicas; es una práctica indebida que se dan en el ámbito de la política pública que generan muchas veces áreas potenciales de riesgo de captura de autoridades por grupos de interés (legisladores, gobernadores, presidentes municipales, entre otros).

Una posibilidad de solución para proteger el interés público en la toma de decisiones es la transparencia y monitoreo en la proactiva de monitoreo con la finalidad de analizar las justificaciones de los agentes públicos. De ahí que una medida razonable sea la posibilidad de monitorear casos reales en los que pueda

haber conflicto de intereses o riesgo de corrupción. Se trata de un problema muy complejo y difícil de abordar y que tanto en México como en el estado de Sonora se abre una área de oportunidad que debe atenderse.

Del contenido de la Política Nacional Anticorrupción se pueden desprender algunos datos estadísticos que nos den una aproximación de la problemática en el ámbito legislativo.³⁴

Gráfica 26



³⁴ *Ibid.*, pp. 146-150.

En cuanto al estado de Sonora, actualmente no existen previsiones con respecto a este tema, es decir, no está regulado en el marco jurídico del Congreso del Estado. Ello ocasiona carencia de información sobre sus actividades, su declaración patrimonial y declaración de intereses. Lo más grave es que no existe la publicación y difusión de información sobre las actividades de cabildeo.

Es posible que algunas empresas promuevan iniciativas a favor de intereses particulares por encima del interés público. Los temas que se abordan en el ejercicio de cabildeo son de carácter económico relacionados con recursos públicos, obras públicas, suscripción de contratos de servicios, uso de suelo en zonas urbanas, disposiciones sobre presupuesto de egresos, cuestiones empresariales, etcétera.³⁵

Por las razones expuestas, es importante generar condiciones para disuadir e inhibir el conflicto de intereses en el Congreso del Estado.

2.4.10 Involucrar a la sociedad y al sector privado

Resulta de suma relevancia el involucramiento social en el control de la corrupción, pues esta última ha logrado arraigarse y consolidarse como una norma social de uso para resolver problemas cotidianos de las personas; por ejemplo, evadir una

³⁵ *Ibid.*, p. 149.

infracción de tránsito, ganar un contrato de gobierno, acceder a un servicio o a un programa social y agilizar trámites, entre otros.

Si tomamos en consideración que la corrupción es un problema sistémico, no es suficiente centrar los esfuerzos en la esfera gubernamental; es necesario el involucramiento de la sociedad para lograr resultados en la erradicación de este fenómeno social.

Existen diferentes maneras en las que puede haber involucramiento social para el combate a la corrupción, desde la modificación de la estructura de valores que se reconocen como legítimos en el seno de la comunidad política hasta dinámicas de participación de vigilancia en los asuntos de gobierno. En los últimos años se han abierto espacios para la participación ciudadana, como se puede observar en la gráfica siguiente:

Tabla 24.

Condición de apertura de espacios para la participación y/o consulta ciudadana en las administraciones públicas estatales, por entidad federativa según tema 2017

Entidad Federativa	Planeación y evaluación	Contraloría	Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	Transparencia	Presupuesto participativo
EUM	20	22	21	26	8
Aguascalientes	1	-	-	1	-
Baja California	1	1	1	1	1
Baja California Sur	1	1	1	1	-
Campeche	-	1	1	-	-
Coahuila	-	1	1	1	-
Colima	-	-	-	-	-
Chiapas	1	-	-	1	-
Chihuahua	1	1	1	1	1
CdMX	-	-	-	1	-
Durango	-	1	1	1	-
Guanajuato	1	1	-	1	-
Guerrero	-	1	1	1	-
Hidalgo	1	1	-	-	-
Jalisco	1	1	1	1	1
México	1	1	1	1	1
Michoacán	-	-	-	1	-
Morelos	1	1	1	1	-
Nayarit	1	1	1	1	1
Nuevo León	1	1	-	1	-
Oaxaca	-	-	1	-	-
Puebla	-	1	-	1	-
Querétaro	-	1	1	1	-
Quintana Roo	1	1	1	1	-
San Luis Potosí	1	1	1	1	1
Sinaloa	1	-	1	1	-
Sonora	1	1	1	1	-
Tabasco	1	1	1	1	1
Tamaulipas	-	-	1	1	1
Tlaxcala	1	-	-	1	-
Veracruz	1	1	1	1	-
Yucatán	1	1	1	-	-
Zacatecas	-	-	-	-	-

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018. Tabulados básicos

Por lo que respecta a la participación activa que se ha tenido en los espacios que se han abierto para la participación ciudadana, se puede apreciar que en lo concerniente al estado de Sonora se ha ejercido con regularidad.

Tabla 25.

Propuestas y/o peticiones de atención recibidas de ciudadanos en las administraciones públicas municipales, por entidad federativa según temas seleccionados 2016

Entidad Federativa	Planeación y evaluación	Contraloría	Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	Transparencia	Presupuesto participativo
EUM	36,742	11,788	8,734	19,101	59,400
Aguascalientes	7	-	-	-	-
Baja California	213	-	365	556	-
Baja California Sur	37	14	70	193	21
Campeche	266	10	30	50	10
Coahuila	141	144	451	1,397	81
Colima	-	-	1	38	1
Chiapas	673	37	159	14	37
Chihuahua	40	50	11	191	79
CdMX	108	105	15	407	7,235
Durango	405	1	6	3	3
Guanajuato	669	63	36	92	18
Guerrero	1,743	124	40	571	389
Hidalgo	985	249	14	449	260
Jalisco	11,226	96	1,654	2,107	48,546
México	1,018	803	611	6,070	71
Michoacán	227	4,484	131	474	103
Morelos	3,664	180	73	470	49
Nayarit	1,318	-	7	5	-
Nuevo León	197	240	7	122	5
Oaxaca	135	836	372	30	15
Puebla	438	245	458	174	69
Querétaro	892	767	788	770	14
Quintana Roo	7,887	934	2,146	559	1,009
San Luis Potosí	549	482	14	391	4
Sinaloa	856	560	610	947	5
Sonora	833	47	429	698	331
Tabasco	89	1	41	1,179	595
Tamaulipas	32	3	1	28	-
Tlaxcala	-	-	7	33	-
Veracruz	1,413	154	109	409	210
Yucatán	212	1,097	52	640	228
Zacatecas	469	62	26	34	12

INEGI Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017. Tabulados básicos

Es importante la participación de la sociedad a fin de lograr atajar espacios y riesgos de corrupción. Una de las acciones que pueden concretarse es la participación de vigilancia social del ejercicio de gobierno, ya que con ellos se lograría establecer el control externo en distintas esferas de la unión pública en espacios de decisión y seguimiento de las actividades de gobierno.

En el caso de Sonora ya existen mecanismos de participación ciudadana, como por ejemplo, las contralorías sociales y testigos sociales. Sin embargo, es necesario ir más allá para fortalecer esquemas de gobernanza centrados en la participación de ciudadanos y ciudadanas que se inician en la concreción de soluciones de política y acciones de gobierno. Sobre esto último, en México existe una gran cantidad de mecanismos de participación ciudadana orientados a diversas temáticas del ejercicio de la autoridad, aun cuando su alcance sigue siendo reducido.

En las principales áreas en las que se puede apreciar participación ciudadana a nivel estatal son las siguientes: seguridad pública, educación, contraloría, desarrollo social, planeación y evaluación.

Por lo que respecta a nivel municipal, son las siguientes: obras públicas, seguridad pública, salud, educación y desarrollo social.

Si bien lo antes expuesto puede parecer suficiente para lograr resultados favorables en la erradicación de la corrupción, lo cierto es que un problema de estos instrumentos, de estos mecanismos de participación, es que se limiten a temas consultivos con poca incidencia en las decisiones públicas. En otras palabras, son

escuchados, pero no trascienden, en muchos de los casos, en la toma de decisiones de las autoridades.

Otro problema que puede presentarse en materia de participación ciudadana es el limitado seguimiento que se da a los acuerdos generados en el marco de la participación ciudadana.

Un mecanismo que se ha utilizado para la participación ciudadana son las contralorías sociales que constituyen espacios para el involucramiento ciudadano en la verificación de la correcta aplicación de los recursos públicos destinados a los programas de desarrollo social. Dicho mecanismo tiene dos problemas relevantes: primero, la forma en que estos esquemas de vigilancia se generan y, segundo, la funcionalidad que han tenido a lo largo del tiempo. En cuanto a la conformación de las contralorías sociales, depende de los funcionarios encargados de la institución de los programas públicos, esto es, los vigilados son los encargados de impulsar los esquemas de vigilancia; por ende, es posible que las contralorías funcionen de forma adecuada en los casos donde existan situaciones de corrupción.

Un problema adicional es que las contralorías sociales son poco conocidas por la población y en ocasiones juegan un papel nada importante y se confunden como oficinas de quejas ciudadanas, más que como espacios de control y vigilancia.

La figura de los testigos sociales ha logrado consolidarse como parte de los procesos de obras públicas, pero persisten áreas de oportunidades relacionadas con los alcances de la participación que deben generarse en la aplicación de este instrumento. Aunado a lo anterior, es importante señalar que los testigos sociales

no participan en los programas anuales de adquisiciones ni en la determinación de la modalidad de adjudicación; en ambos casos es un simple espectador y está limitado para detectar irregularidades o desviaciones.

Por las consideraciones ya expresadas, la figura del testigo social como una forma de participación ciudadana es una vía para controlar la corrupción en los procesos de adquisiciones, aunque es necesario su fortalecimiento para que se logre una verdadera incidencia en la erradicación de malas prácticas.

2.4.11 Corresponsabilidad e integridad empresarial

El impulso de esquemas de integridad empresarial constituye una estrategia orientada al control de la corrupción. La justificación que se ha dado a este tipo de medidas es sencilla: las empresas, al igual como acontece en el gobierno, están expuestas a situaciones internas y externas en materia de riesgos de corrupción. En este sentido, existe una amplia realidad de situaciones en las que pueden participar como sujetos activos de hechos de corrupción.

En el caso mexicano hay una incipiente cultura para prevenir, erradicar y sancionar actos de corrupción en las empresas.

Hasta hace poco había una laguna legal en torno a la posibilidad de fincar responsabilidades al sector empresarial. Por lo que respecta al estado de Sonora, la Ley Estatal de Responsabilidades contempla sanciones a las empresas que

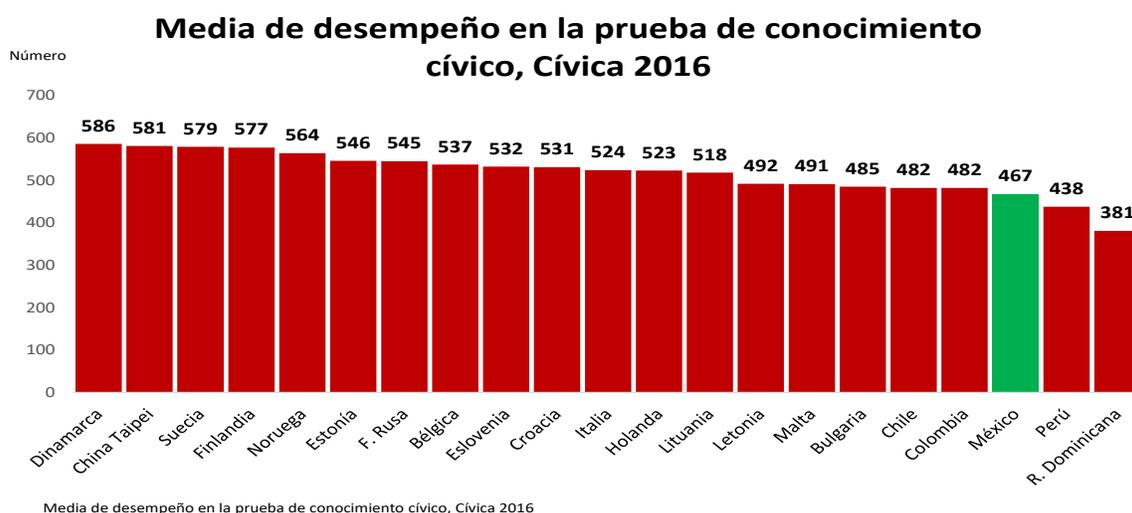
incurren en actos de corrupción, lo cual constituye un avance no menor. La ley de referencia señala en su artículo 121 las sanciones administrativas que pueden imponerse a personas morales.

Existe una tendencia aún incipiente de que las empresas están adoptando políticas y esquemas anticorrupción hacia su interior. Consideramos que se debe impulsar este tipo de estrategias y medidas de parte de la iniciativa privada.

Es necesario implementar estrategias en educación cívica y comunicación de los costos de la corrupción, además del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y el impulso de esquemas de regulación interna en el sector empresarial.

En México las pruebas del reconocimiento cívico arrojan puntuaciones poco alentadoras; de ahí que sea necesario establecer estrategias para mejorar los porcentajes en esta categoría de conocimiento, tal como se desprende de la gráfica siguiente:

Gráfica 27.



Es clara la necesidad de impulsar la pertinencia de los programas de formación cívica y ética en educación básica con el propósito de que los estudiantes fortalezcan sus conocimientos en esta área y con ello tengan un mejor comportamiento en la esfera ciudadana.³⁶

En el caso de Sonora, el Comité Coordinador del SEA se ha hecho cargo de esta situación mediante las recomendaciones no vinculantes.

Durante el primer año de trabajo a partir de la creación del Sistema Estatal Anticorrupción se llevó a cabo, en un ejercicio de colaboración de todas las instituciones que lo forman, un intenso programa de capacitación a un poco más de cinco mil servidores públicos del gobierno del estado, de instituciones autónomas, organismos de la sociedad civil y algunos municipios. Un denominador común en los asistentes fue su desconocimiento del marco legal en torno a leyes como la del SEA, la de responsabilidades, la de fiscalización o la de transparencia, por citar algunas de ellas.

De lo anterior surge la preocupación sobre el desconocimiento de las leyes relativas al ejercicio del servicio público. Se considera fundamental para la promoción de la cultura de la legalidad y la formación cívica de los sonorenses conocer aquellos principios que rigen el actuar de sus servidores públicos, establecidos en el artículo 7 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción. Considerando la atribución del Comité de Participación Ciudadana del SEA, establecida en la fracción XI del artículo 21 de la ley del sistema, sobre proponer

³⁶ *Ibid.*, p. 167.

mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos, y considerando como fundamental la plataforma que representa el sistema educativo para la difusión de estos principios, es que se emitió a la Secretaría de Educación y Cultura la recomendación no vinculante siguiente:

Se recomienda la elaboración de convenios con el Comité de Participación Ciudadana para definir medios y espacios para la difusión y sensibilización en los principios que rigen al servicio público, en aras de reforzar la prevención a mediano y largo plazo de hechos y actos de corrupción, promover el mejoramiento del gobierno y fomentar la cultura de la legalidad.

Lo anterior, a fin de llevar a cabo una estrategia de socialización de valores y actitudes entre la población que ayude a la toma de conciencia de los problemas que genera el fenómeno social de la corrupción.

3. PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA ESTATAL

ANTICORRUPCIÓN EN SONORA

3.1 Proceso de construcción de la Política Nacional Anticorrupción

En el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, el 27 de agosto de 2018 la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del SNA aprobó el proceso de consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción, quedando este proceso a cargo de la Secretaría Ejecutiva a través de la Unidad de Riesgos y Política Pública.

Este proceso de consulta, integración y presentación comprendió el periodo del 31 de agosto al 19 de diciembre de 2019. Durante sus dos fases, el estado de Sonora tuvo participación a través de la Consulta Ciudadana en Línea, siendo la sexta entidad con mayor participación en el país.³⁷

Asimismo, el estado fue sede del Foro Regional Noroeste de la Consulta Pública de la Política Nacional Anticorrupción, celebrado el 20 de noviembre de 2018 en la ciudad de Hermosillo. En este foro se llevaron a cabo diversas mesas de

³⁷ “Tabla 1. Participantes en la consulta ciudadana en línea, por rango de edad y entidad federativa”, Anexo I. Estadísticos, Política Nacional Anticorrupción, disponible en: <https://sesnamx.sharepoint.com/sites/DocumentosPublicos/Documentos%20compartidos/Forms/DGAJ3.aspx?id=%2Fsites%2FDocumentosPublicos%2FDocumentos%20compartidos%2FPropuesta%20PNA%2FAnexos%2FAnexo%20I%2E%20Estad%20C3%ADsticos%2Epdf&parent=%2Fsites%2FDocumentosPublicos%2FDocumentos%20compartidos%2FPropuesta%20PNA%2FAnexos&p=true&cid=b037d987-e384-45b9-bf02-f9af0c3d01c9>

trabajo donde se discutieron algunas temáticas contenidas en la propuesta de Política Nacional Anticorrupción que presentaba la Comisión Ejecutiva del SNA.

Como resultado, el 24 de abril de 2019 se presentó y entregó en la Segunda Sesión Ordinaria³⁸ del Comité Coordinador del SNA la propuesta de Política Nacional Anticorrupción, documento que contiene una problematización del fenómeno de la corrupción en México, un diagnóstico general dividido en ejes temáticos y la estructura general de lo que se propone como Política Nacional Anticorrupción. Esta propuesta considera cuatro ejes estratégicos de actuación:

1. Impunidad
2. Arbitrariedad
3. Involucramiento de la sociedad
4. Interacciones gobierno-sociedad

Asimismo, se definieron 60 prioridades que encuadran dentro de estos ejes estratégicos. Dichas prioridades “definen una agenda mínima sobre el cual deberá sustentarse el proceso de implementación y desarrollo de acciones y proyectos específicos de intervención”.³⁹

En enero de 2020 se acuerda y da a conocer la Política Nacional Anticorrupción (PNA), a manera de resultado de la sistematización y análisis de diversos trabajos participativos anteriores. El núcleo de este trabajo se encuentra en delimitación del

³⁸ Comunicado, Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, disponible en: <https://www.gob.mx/sesna/prensa/celebra-comite-coordinador-del-sna-segunda-sesion-ordinaria-2019?idiom=es>

³⁹ “Propuesta de Política Nacional Anticorrupción”, Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2019, p. 175, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455668/PNA.pdf>

concepto de corrupción (con base en información y evidencia, señala el documento) como un fenómeno que se expresa como ilegalidad y norma social.

Como documento, la PNA señala el marco normativo en el que se desarrolla, el fundamento jurídico, el proceso de integración, la problematización del fenómeno de la corrupción en el país, un diagnóstico y las prioridades de política pública, organizadas en grupos de diez en cuatro ejes:

- 1) Combatir la corrupción y la impunidad;
- 2) Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder;
- 3) Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad;
- 4) Involucrar a la sociedad y al sector privado.

Adicionalmente a estos tres instrumentos, se consideró el documento “Criterios para la valoración técnica de las Políticas Estatales Anticorrupción”, elaborado por la Unidad de Riesgos y Política Pública de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción; en particular lo relacionado con los dos criterios fundamentales que guiarán las valoraciones técnicas que serán:

- 1) Alineación: entendida como la construcción articulada de las propuestas de la PEA a partir de los elementos estratégicos contenidos en la PNA, de tal forma que la suma de los esfuerzos estatales en el combate a la corrupción redunde en mejores resultados nacionales en la materia;
- 2) Contextualización: entendida como la existencia de temáticas, elementos diagnósticos y prioridades de política pública que, además

de estar previstos en la PNA, sean sensibles a las particularidades y necesidades de cada entidad federativa, garantizando con ello un quehacer relevante, pertinente y oportuno, así como otras consideraciones contenidas en el propio documento.

3.2 Proceso de construcción de la Política Estatal Anticorrupción

Atendiendo a la estrategia nacional para erradicar la corrupción en México, se siguen las recomendaciones y las pautas del documento “Guía de Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción” (febrero de 2020) en los temas siguientes:

- Que las 40 prioridades de la PNA deben considerarse para su “adopción directa o indirecta”;
- El proceso de desarrollo de cualquier política pública incluye: 1) diseño, 2) implementación, 3) evaluación;
- Dado el tipo de problema público donde se encuentra la corrupción, se requiere la incorporación simultánea de labores técnicas y diálogo político;
- Los “ejes estratégicos” están definidos a partir de la identificación de las causas de la persistencia del problema público;
- Es importante definir y sustentar la agenda diferenciada del estado.

En relación con las cinco recomendaciones en materia de alineación, también se toman en cuenta para la elaboración de la PEA:

- Procurar una visión estratégica bajo estructura similar a la PNA, identificando los instrumentos genéricos de política pública;

- Se establece una causa conceptual de la corrupción que debe observarse;
- Posteriormente a la PEA, deberán desarrollarse programas específicos de implementación;
- Se aprovechan los datos ya recopilados para la PNA;
- Se mantienen los cuatro ejes de la PNA;
 - A las 40 prioridades de la PNA se les hizo un análisis de viabilidad y se definió si fueran de adopción directa o indirecta;
- Se incorporó una sección para definir premisas sobre implementación;
- En la medida de lo posible, considerando la situación de la pandemia mundial, se acataron las cinco recomendaciones en materia de contextualización:
 - Promover la apropiación del proceso, es decir, contemplar un componente técnico y un componente de vinculación para el contexto estatal;
 - Promover procesos de diálogo con actores sociales interesados, sociedad civil organizada, población abierta, expertos, audiencias estratégicas;
 - Articular procesos de recopilación, procesamiento e integración de datos y evidencia con el Comité Coordinador;
 - Incorporar procesos de consulta y análisis, emulando el procedimiento de la PNA;
 - Incorporar municipios.

Para identificar y conocer el fenómeno de la corrupción en Sonora con niveles de objetividad aceptables, se llevaron a cabo una serie de actividades tendientes a generar información cualitativa y cuantitativa.

En ese sentido, se recopilaron los estudios relacionados con el tema de corrupción específicamente de todos los niveles; nos referimos a organismos internacionales, nacionales, estatales y municipales.

Cabe destacar, que de los documentos estadísticos que fueron tomados para la construcción de la PNA se puede desprender información específica para el caso de Sonora. Información que, desde luego, también sirvió de base para la construcción de la Política Estatal Anticorrupción.

Es importante señalar que se llevaron a cabo esfuerzos por los miembros del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción para generar información más específica y local a fin de tener una mayor precisión e identificación de la problemática del estado de Sonora.

3.3 Insumos generados por las y los miembros del Comité Coordinador

3.3.1 Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización

El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) ha generado información y datos estadísticos relevantes que han sido incorporados en los informes anuales 2018, 2019 y 2020 del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.

Cabe destacar la Encuesta sobre Percepción e Incidencia de Actos de Corrupción en el Estado de Sonora (2018), llevada a cabo con la finalidad de aportar elementos en las administraciones públicas municipales para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Este primer ejercicio realizado para medir la percepción ciudadana arroja información respecto de las áreas de oportunidad que las administraciones municipales tienen en el futuro cercano. Por ser un ejercicio estadístico, debe señalarse que la muestra de la selección aleatoria evidenció la necesidad de aplicar 11 510 cuestionarios, con nivel de confiabilidad de 95% en lo general, a fin de recopilar información en los hogares, tarea que pudo desarrollarse a través de la sinergia lograda con funcionarios, maestros y alumnos del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Sonora (CECyTES).

El periodo de levantamiento de las encuestas en los 66 municipios de Sonora comprendió los meses de mayo a julio del 2018, con un equipo de levantamiento de la encuesta conformado por 9 auditores del ISAF y 40 encuestadores. Además,

alumnos del CECyTES formaron parte del equipo de encuestadores en los municipios de Hermosillo, Nogales, San Luis Río Colorado, Cajeme y Navojoa. Al cierre del levantamiento se aplicaron 11 510 encuestas que representan 99.8% de la muestra global.

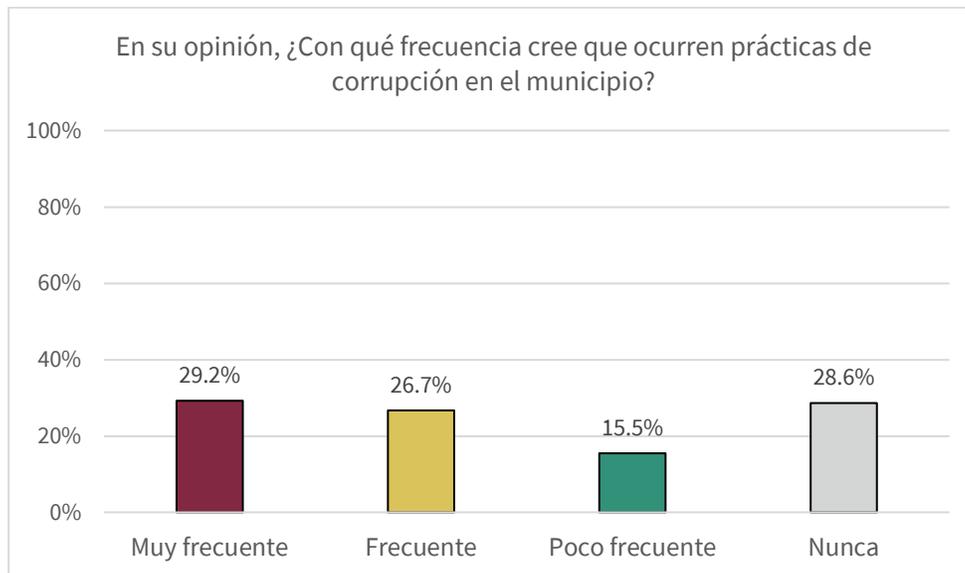
El agregado estatal de los resultados obtenidos por los municipios señala que 64% de los encuestados consideraron como muy frecuente o frecuente la ocurrencia de prácticas de corrupción en el municipio. De ello, 50% considera que se presenta sobre todo en la policía municipal, seguido por otras instituciones de gobierno (sin especificar el orden de gobierno) en 25% y 23% por otras instituciones del propio municipio, además de la policía municipal.

Esta percepción contrasta con la referencia de si algún servidor público le había insinuado al entrevistado o entrevistada o había generado condiciones para que le proporcionara algún servicio o trámite a cambio de dinero, pues ahí 75% señaló que no. Una situación similar se presentó cuando se preguntó a los encuestados si tenían conocimiento de que alguna persona servidora pública hubiera utilizado recursos públicos para fines personales, a lo que 68% respondió negativamente.

Para el 2021 el ISAF ha publicado la Encuesta sobre Percepción e Incidencia de Actos de Corrupción en el Estado de Sonora, lo que resulta de suma importancia para el Estado la aplicación de estos instrumentos, para contar con información estadística actualizada y confiable gracias a su diseño, además, de conocer año con año la opinión de los habitantes de los municipios del Estado de Sonora en la materia.

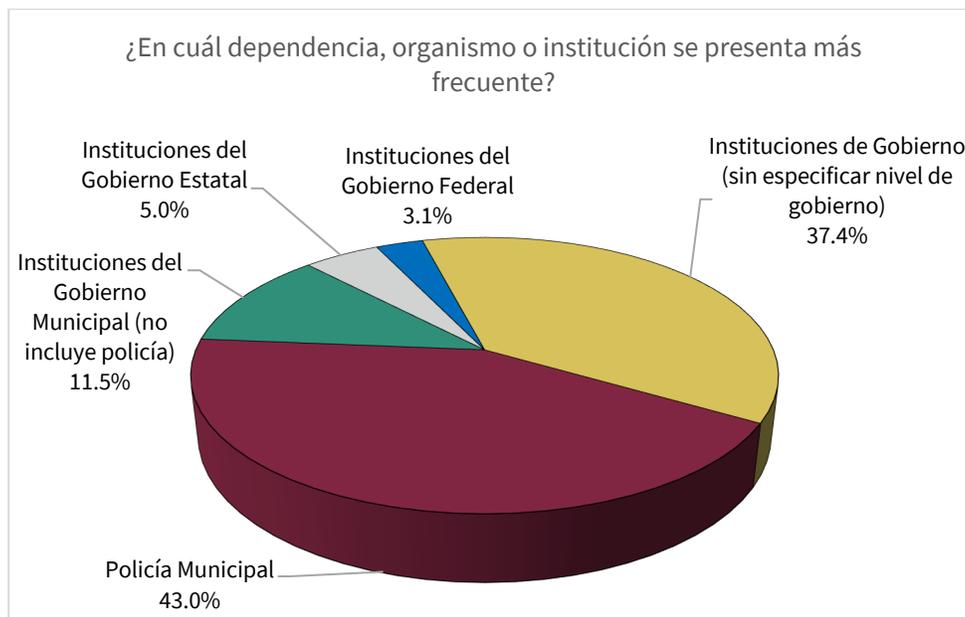
En la encuesta se destacan los siguientes resultados:

Gráfica 28.



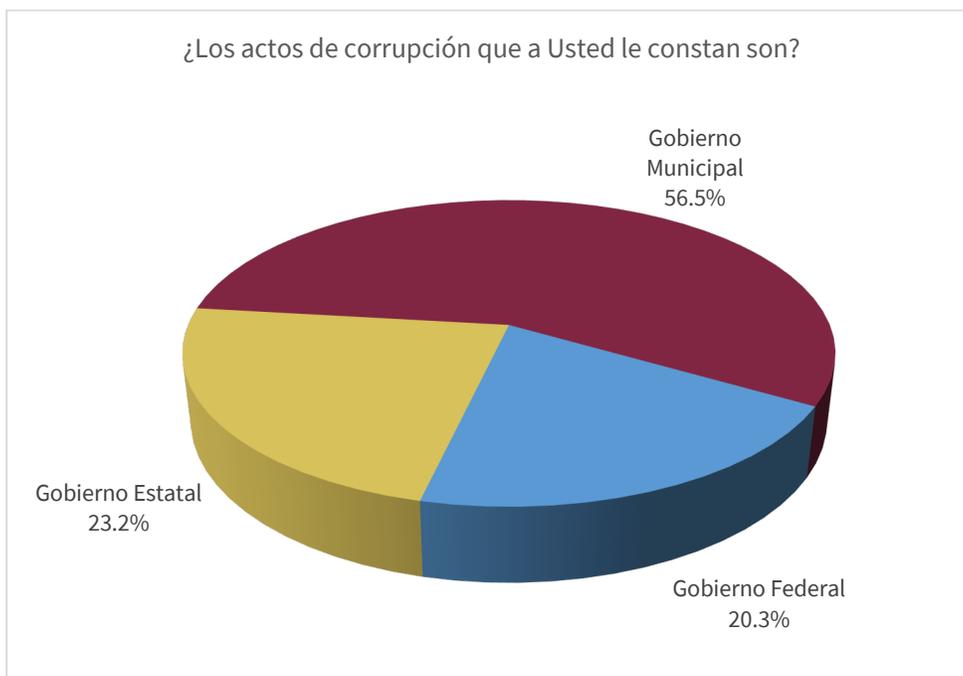
Fuente: ISAF, Encuestas sobre la percepción e incidencia de actos de corrupción en el estado de Sonora 2020

Gráfica 29.



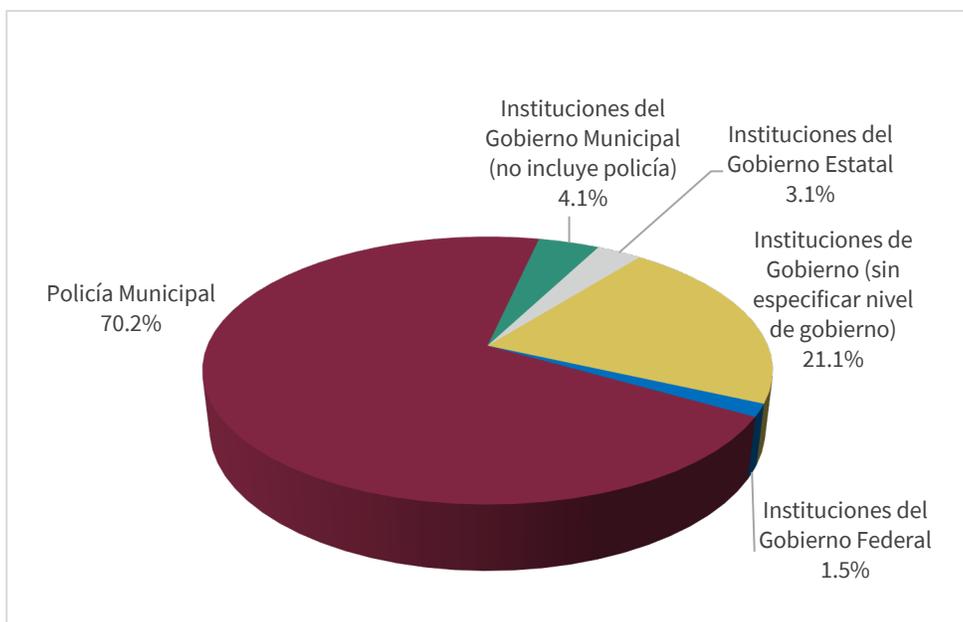
Fuente: ISAF, Encuestas sobre la percepción e incidencia de actos de corrupción en el estado de Sonora 2020

Gráfica 30.



Fuente: ISAF, Encuestas sobre la percepción e incidencia de actos de corrupción en el estado de Sonora 2020

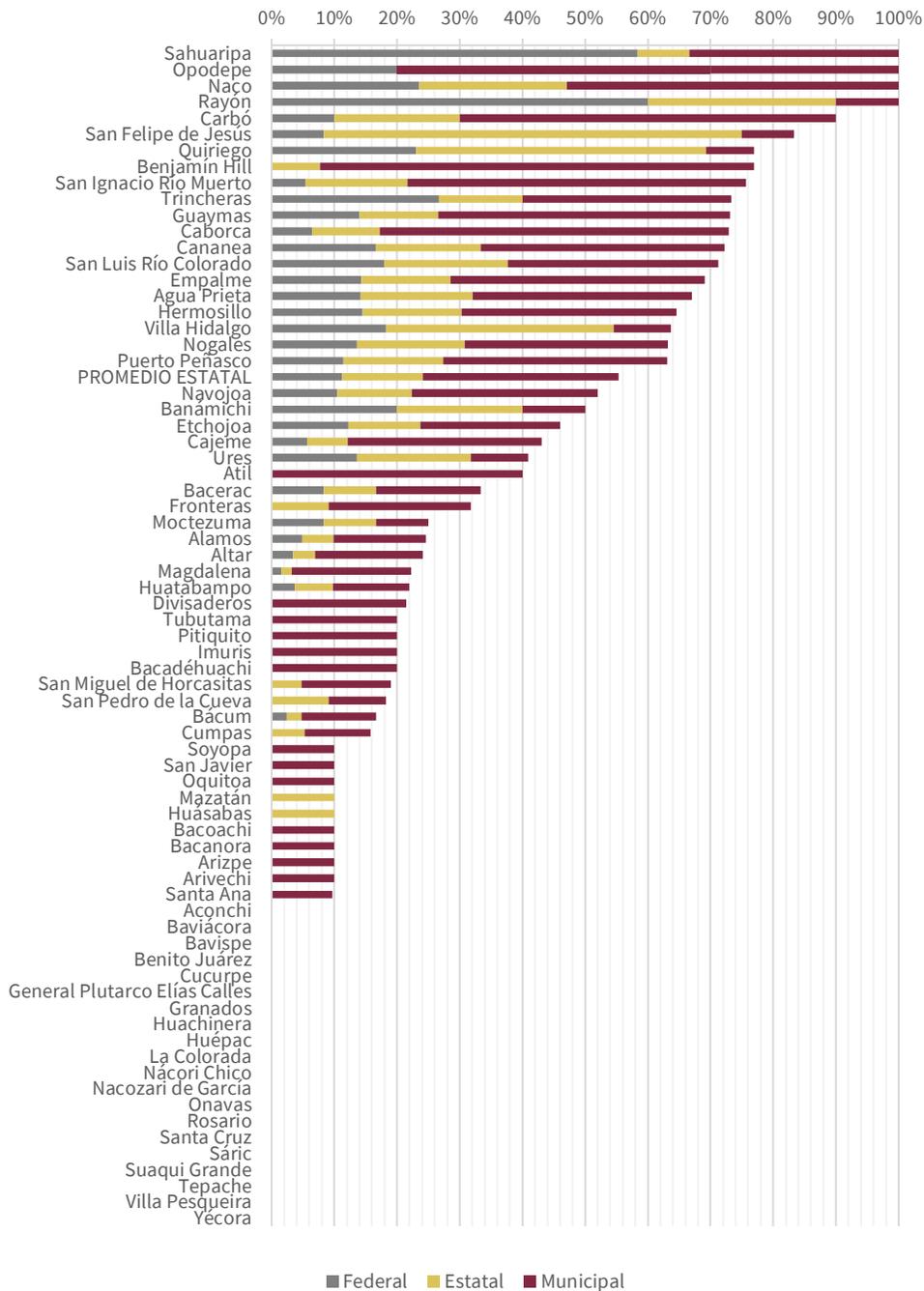
Gráfica 31.



Fuente: ISAF, Encuestas sobre la percepción e incidencia de actos de corrupción en el estado de Sonora 2020

Gráfica 33.

¿Los actos de corrupción que a Usted le constan son?



Fuente: ISAF, Encuestas sobre la percepción e incidencia de actos de corrupción en el estado de Sonora 2020

3.3.2 Fiscalía Anticorrupción de Sonora (FAS)

La Fiscalía Anticorrupción del Estado de Sonora incorporó a los informes anuales 2018, 2019 y 2020 del Comité Coordinador datos estadísticos que evidencian los trabajos realizados por dichos entes en materia de sanciones a servidores públicos y particulares por la comisión de delitos relacionados con hechos de corrupción.

Adicionalmente, la Fiscalía Anticorrupción de Sonora (FAS), con el apoyo del Proyecto Promoviendo la Transparencia en México (TRRP), un proyecto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que implementó Checci Consulting. Dicha agencia llevó a cabo una investigación para verificar el estado del arte de las legislaciones y prácticas mexicanas respecto al proceso de recuperación de activos y su incidencia en el Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora.

Los resultados de dicho estudio arrojaron algunos hallazgos relevantes; por ejemplo, primero, que las instituciones responsables de prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción actúan operacionalmente de forma aislada, trabajando dentro de sus competencias sin verificar las posibles consecuencias para la actuación de otras instituciones integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción; segundo, la necesidad de establecer criterios claros de competencia entre autoridades federales y estatales en materia de corrupción; tercero, dificultades de obtención de cooperación internacional a nivel estatal, y cuarto, penalización y plazos de prescripción no suficientemente largos.

3.3.3 Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI)

El Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI) ha integrado datos estadísticos en los informes anuales del Comité Coordinador 2018, 2019 y 2020 que nos permiten visualizar la situación en este rubro en nuestro estado.

Además de lo ya referido, cabe destacar el informe anual de trabajo 2018, del cual se desprende que, en las materias de transparencia y protección de datos personales, en Sonora se identifican 200 sujetos obligados: 78 dependencias del Poder Ejecutivo, una del Judicial y una más del Legislativo, 72 ayuntamientos, 11 organismos autónomos, nueve partidos políticos, 26 sindicatos de entes oficiales y dos asociaciones civiles que directamente ejercen recursos públicos en la ejecución suplente de un acto de autoridad.⁴⁰

En términos de campo de acción de política pública, la transparencia es recurrentemente identificada como una acción que coadyuva a desincentivar la comisión de actos de corrupción. De ahí la importancia de mencionarla.

En Sonora, con 15,400 solicitudes de información, es el estado donde más se pregunta entre las nueve entidades del norte del país, y en el séptimo sitio en todo México, lo cual da un panorama de la promoción y el ejercicio que aquí se realiza de este derecho. La satisfacción de los solicitantes de información tiene indicativo en el hecho de que, de 15,400 solicitudes de acceso a la información, sólo 3.84% se tradujeron en una queja, al recibirse 578 recursos de revisión.

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2020, Sonora es la novena entidad con mayor número de

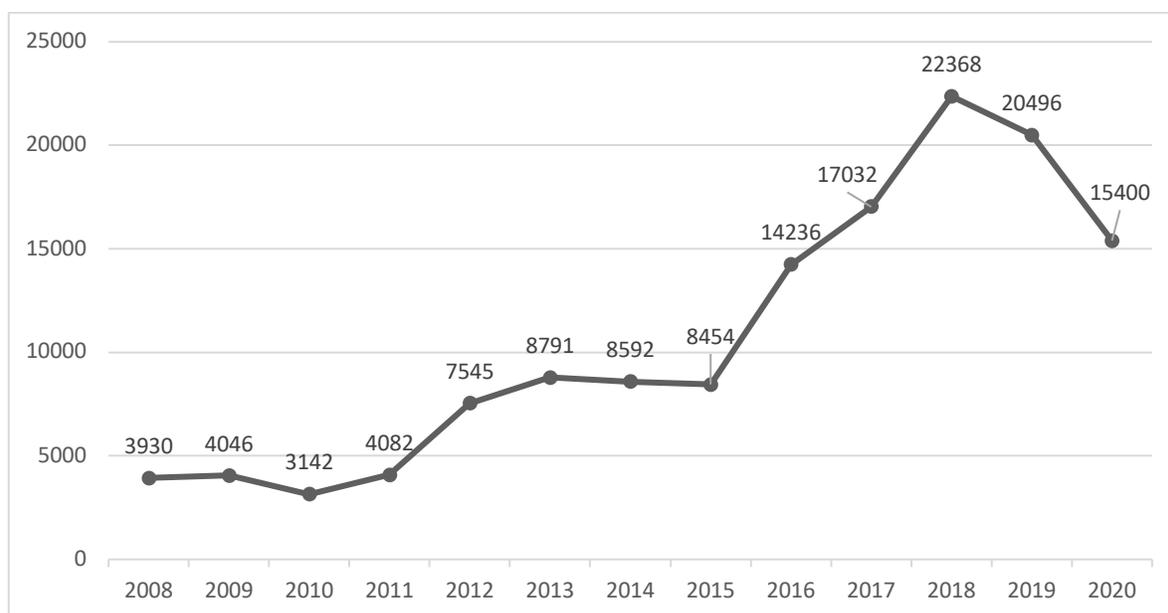
⁴⁰ ISTAI, Informe Anual de Trabajo 2020, p. 21.

solicitudes recibidas y respondidas, liderando este indicador Jalisco, Ciudad de México y el Estado de México.

En cuanto a la oportunidad con que se responde a las solicitudes, la Métrica de Gobierno Abierto 2019 ubica a Sonora en el cuarto lugar con promedio general de 10.7 días de los quince hábiles que la ley marca como máximo. En la siguiente Ilustración se observa la evolución en la presentación de solicitudes.

Gráfica 34.

Solicitudes de información presentadas (2008-2020)



Fuente: elaboración propia con información de los informes del ISTAI.

En la comprensión de los números presentados deben considerarse las aclaraciones que el propio órgano garante realiza:⁴¹ 1) No se contabilizan como solicitud de acceso aquellas preguntas que las personas hacen con fines de asesoría u orientación sobre cualquier tema (a menos, claro, que la hayan formulado a través de plataformas digitales, obteniendo un folio de registro, o por cualquier otro medio, especificando que se trata de una solicitud de acceso a la información);

⁴¹ ISTAI, Informe Anual de Trabajo 2018, p. 4.

2) No se contabilizan las solicitudes duplicadas generadas por las dificultades propias de la implementación al ponerse en marcha la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

Tabla 26

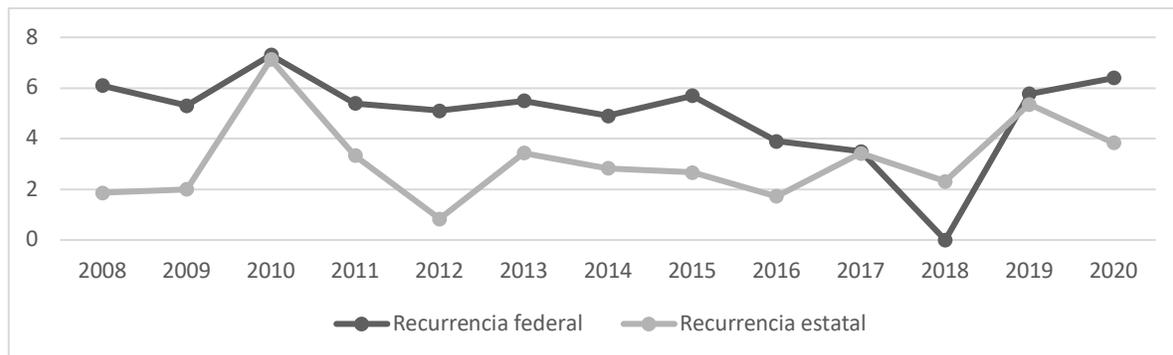
Sujetos obligados con más solicitudes

10 SUJETOS OBLIGADOS CON MÁS SOLICITUDES POR AÑO								
SUJETO OBLIGADO	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Hermosillo, Ayto.	656 (1)	1,052 (3)	1,356 (3)	1,151 (1)	---	---	---	---
Servicios de Salud de Sonora	635 (2)	430 (8)	---	---	---	---	---	---
Fiscalía General de Justicia	593 (3)	1,297 (1)	1,409 (2)	832 (2)	727 (3)	616 (1)	341 (4)	242 (7)
Seguridad Pública, Secretaría	583 (4)	680 (4)	704 (4)	497 (6)	---	354 (3)	---	---
Poder Judicial	543 (5)	455 (6)	517 (8)	466 (7)	372 (9)	---	251 (8)	234 (8)
Hacienda, Secretaría	382 (6)	1,277 (2)	1,654 (1)	767 (3)	1,353 (1)	---	350 (3)	284 (4)
Cajeme, Ayto.	359 (7)	437 (7)	---	---	463 (6)	335 (4)	307 (5)	1,145 (1)
ISSSTESON	346 (8)	---	---	---	---	---	238 (9)	---
Secretaría de Gobierno	310 (9)	---	585 (7)	460 (8)	435 (7)	240 (7)	---	216 (10)
Agua Prieta, Ayto.	265 (10)	421 (9)	---	---	---	---	---	---
Gubernatura	---	415 (10)	629 (5)	383 (10)	---	228 (8)	530 (1)	223 (9)
Educación y Cultura, Secretaría	---	---	482 (9)	520 (5)	620 (4)	416 (2)	260 (7)	255 (6)
Salud, Secretaría	---	---	411 (10)	580 (4)	---	---	---	---
Congreso del Estado	---	537 (5)	599 (6)	---	396 (8)	---	306 (6)	---
Nogales, Ayto.	---	---	---	403 (9)	---	---	---	---
Oficialía Mayor	---	---	---	---	---	296 (5)	353 (2)	---
Hermosillo, Infraestructura, Ayto.	---	---	---	---	---	242 (6)	---	256 (5)
Contraloría, Secretaría	---	---	---	---	482 (5)	223 (9)	---	365 (2)

Fuente: informes del ISTAI.

En seguimiento a sus trabajos, el órgano garante desarrolla un “índice de recurrencia”, la razón que resulta de dividir el número de solicitudes presentadas entre el número de recursos interpuestos. Para el año 2020, en Sonora el índice de recurrencia fue de 3.84% (-1.52% respecto al año anterior), por debajo del 6.4% establecido por el INAI para el caso federal.

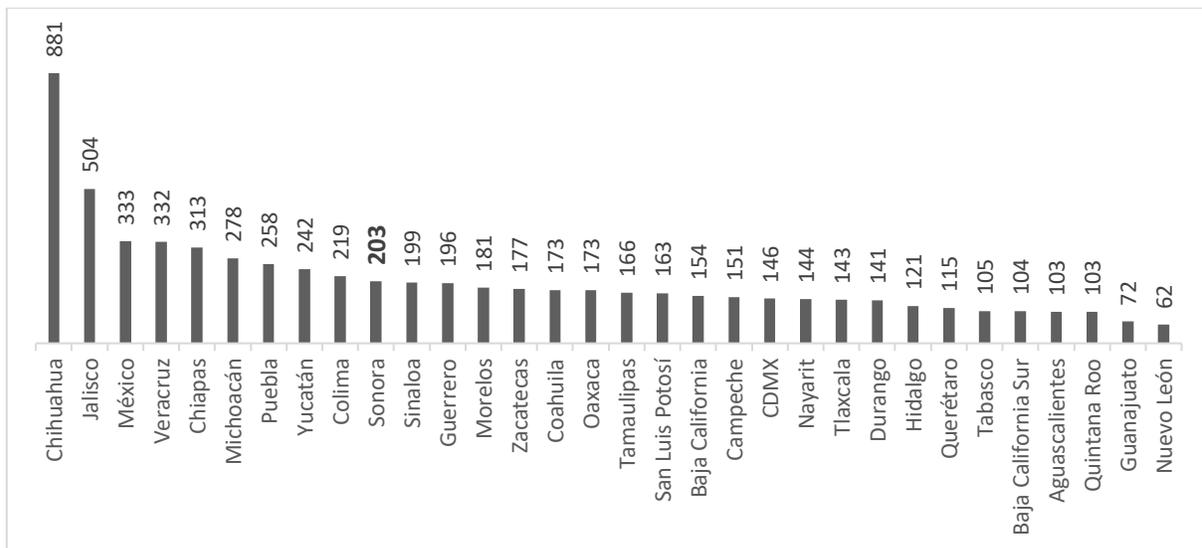
Grafica 35



Fuente: Índice de recurrencia. Comparación federal v. estatal (2008-2020)

En Sonora existen 203 unidades de transparencia en los sujetos obligados, que son los responsables de transparentar, permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder (2019), ubicándose en términos absolutos en la posición 10 de las 32 entidades federativas.

Grafica 36. Unidades de transparencia en sujetos obligados. Comparativo nacional.



Fuente: Índice de recurrencia. Comparación federal v. estatal (2008-2020)

3.3.4 Tribunal de Justicia Administrativa

El órgano jurisdiccional superior en materia de justicia administrativa del estado de Sonora, de conformidad con la ley en la materia, ha rendido informes que han sido integrados en los informes anuales 2018, 2019 y 2020 del Comité Coordinador, en los cuales ha presentado datos estadísticos sobre las sanciones que ha impuesto a servidores públicos que han cometido faltas administrativas en el desempeño de sus funciones. En el informe 2018-2019 los tipos de procedimiento llevados a cabo

en la sala especializada fueron juicios administrativos (291), impugnaciones (77), juicios de nulidad (30), procedimientos de responsabilidad administrativa (9), recursos de reclamación (3) y recursos de revisión en materia de fiscalización (64).

En el informe 2019-2020 se presentaron juicios administrativos (91); impugnaciones (17), juicios de nulidad (11), procedimientos de responsabilidad administrativa (07), recursos de revisión fiscal (57) y recursos de reclamación (10).

Los datos estadísticos referidos evidencian la actividad en materia de justicia administrativa en los últimos tres años.

3.4 insumos generados por las y los miembros del Comité de Participación Ciudadana

El Comité de Participación Ciudadana ha rendido informes que han sido incorporados en los informes anuales 2018, 2019 y 2020, de los cuales se desprende información detallada de los trabajos realizados en materia de vinculación con la sociedad civil y, desde luego, las acciones relacionadas con el funcionamiento del SEA. Asimismo, han generado y recopilado información sobre el fenómeno de la corrupción. En este último punto uno de los trabajos a destacar del Comité de Participación Ciudadana (CPC) es el llevado a cabo en el año 2019 en coordinación con la Comisión Anticorrupción del Congreso del Estado de Sonora

consistente en seis foros regionales a efecto de escuchar a la sociedad sonorenses y recabar información para la construcción de la PEA.

Los foros se realizaron en los municipios de Nogales, Hermosillo, Cajeme, Navojoa, San Luis Río Colorado y Guaymas. Tres aspectos relevantes para destacar: primero, por razones de carácter presupuestal y/o estructural, los 72 municipios tienen impedimentos para cumplir con las disposiciones de las leyes del SNA y del SEA, sobre todo en lo que se refiere a la integración de los órganos internos de control y evaluación gubernamental, así como carentes de servicio profesional de carrera y con capacidad de recibir denuncias e investigar y sustanciar procedimientos administrativos.

Segundo, existe una aguda problemática de conflictividad en municipios como los de Navojoa y Guaymas a raíz de esta situación y de los que denuncian irregularidades administrativas, omisiones o conflictos de intereses.

Tercero, aún hay pendientes, graves vacíos legislativos en materia de adquisiciones y de desarrollo de capacidades para que los municipios puedan cumplir con sus obligaciones.

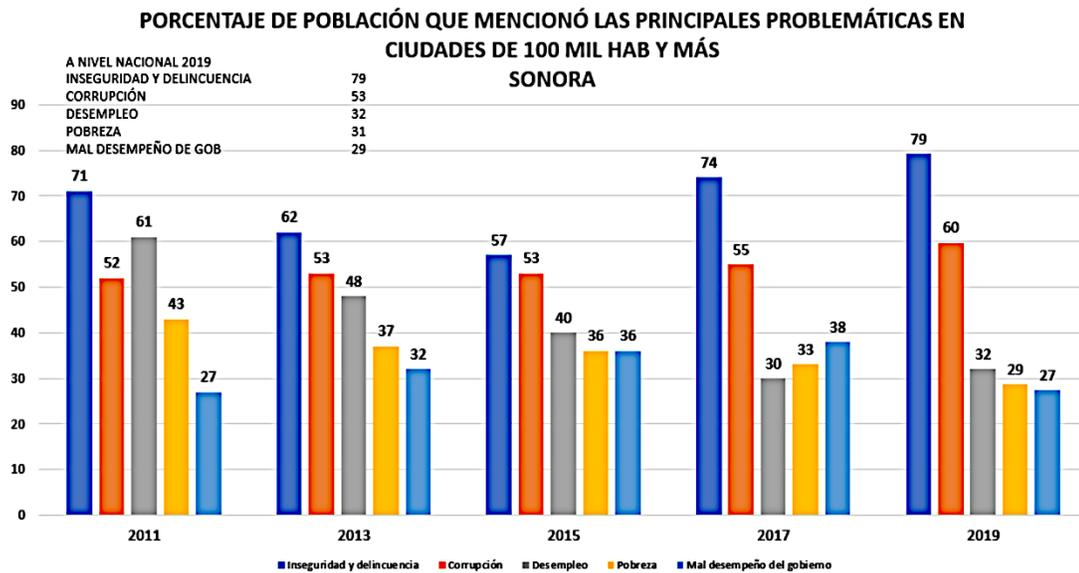
Otro ejercicio a destacar del CPC es relativo a la consulta con actores estratégicos realizado durante la segunda quincena de mayo de 2020 mediante la aplicación de 26 cuestionarios estratégicos a servidores públicos (10), empresarios (7), organizaciones de la sociedad civil (4), académicos (3) y organismos internos de control (2). Este ejercicio consistió en cinco sesiones en las cuales se explicó el contenido de la PNA y se dieron instrucciones para el correcto llenado del

cuestionario. La finalidad de este ejercicio fue contar con insumos para determinar la temporalidad que, de acuerdo con el contexto, en Sonora podrían implementarse acciones relacionadas con cada una de las 40 prioridades señaladas en la PNA.

Por otra parte, el CPC analizó en perspectiva comparada de 2011 a 2020 los resultados de la ENCIG del INEGI, llegando a algunas conclusiones interesantes; por ejemplo, que las ciudadanas y ciudadanos señalan la seguridad pública y la corrupción como los principales problemas sociales.



Gráfica 37.



Fuente: elaboración propia con base en ENCIG 2011, 2013, 2015, 2017 y 2019

Asimismo, que la cifra negra se redujo de manera importante para Sonora respecto a lo nacional.

El análisis elaborado por el CPC indica que los puntos de contacto entre gobierno y ciudadanos son fuente de corrupción, especialmente cuando se trata de seguridad pública.

En este sentido, se observa que la tasa de incidencia de la corrupción en Sonora disminuyó dramáticamente.

Gráfica 37.



Corrupción por tipo de trámite, pago o solicitud de servicio público

El trámite con mayor porcentaje de experiencias de corrupción durante 2019 fue el contacto con autoridades de seguridad pública con 59.2%, seguido de los trámites relacionados con la propiedad con 25%.

Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción (pagos, trámites o solicitudes de servicios más frecuentes)

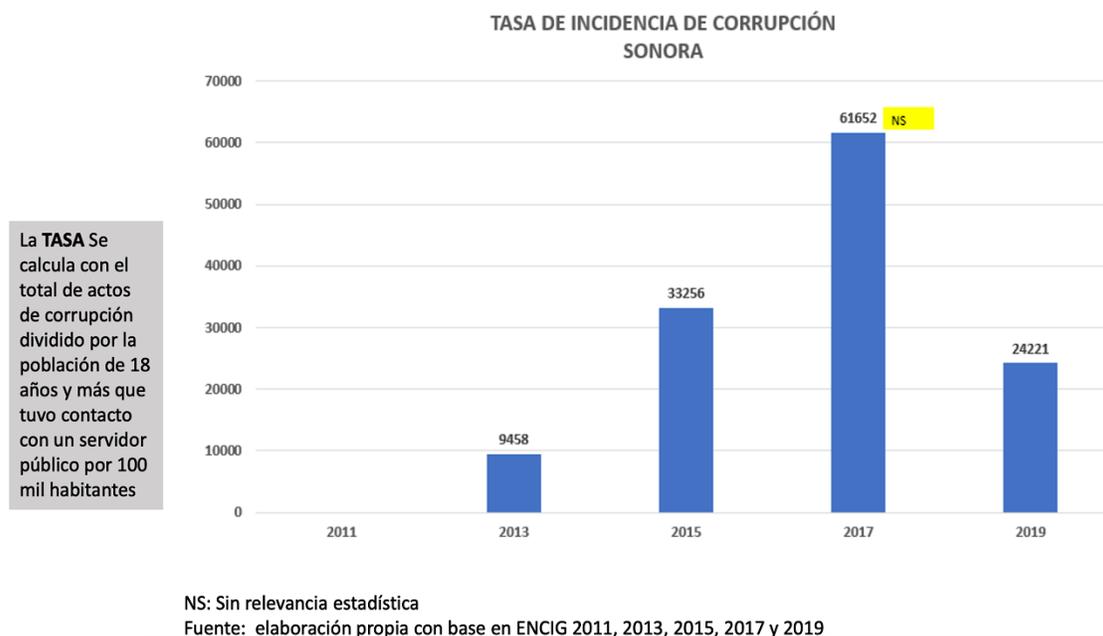


* Estadísticas no significativas de acuerdo a pruebas estadísticas de hipótesis nulas de independencia de los datos de la encuesta de percepción de corrupción. Los datos estadísticos de la encuesta de percepción de corrupción de 2019 y 2017 se compararon utilizando pruebas estadísticas de hipótesis nulas de independencia de los datos de la encuesta de percepción de corrupción. Los datos estadísticos de la encuesta de percepción de corrupción de 2019 y 2017 se compararon utilizando pruebas estadísticas de hipótesis nulas de independencia de los datos de la encuesta de percepción de corrupción.

A nivel estatal, la corrupción por tipo de trámite no cuenta con relevancia estadística en dos de los principales trámites

Sonora	Contacto con autoridades de seguridad pública	Permisos relacionados con la propiedad	Trámite para abrir una empresa
--------	---	--	--------------------------------

Fuente: ENCIG 2019, Principales Resultados. INEGI



Los trabajos realizados por el CPC se iniciaron antes de la aprobación de la PNA y posteriores a su aprobación con el propósito de generar insumos para la construcción de la PEA.

3.5 Insumos generados por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción

En el ámbito local, el 28 de mayo de 2019 se aprobó en comisión ejecutiva la ruta para la construcción de la Política Estatal Anticorrupción. Esta ruta se asemeja al proceso implementado en la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del SNA, con las debidas adecuaciones que atienden a las necesidades contextuales del estado de Sonora.

Así, se aprobó una ruta compuesta por tres fases principales:

1. Elaboración del primer borrador de la Política Estatal Anticorrupción (PEA);
2. Proceso de consulta y discusión del primer borrador propuesto de la PEA;
3. Presentación y aprobación de la propuesta final de la PEA.

Se consideró fundamental un proceso de consulta y discusión abierto a la ciudadanía que permitiera a diferentes actores sociales del estado incorporar sus aportaciones e insumos técnicos a fin de enriquecer la propuesta final de la Comisión Ejecutiva, por lo que la segunda de las fases consideró entre sus actividades las siguientes:

- Presentación del primer borrador a los miembros del Comité Coordinador del SEA;
- Consulta pública en línea sobre el fenómeno de la corrupción;
- Mesas de trabajo con instituciones académicas y de investigación en el estado;
- Un foro de consulta pública con organizaciones de la sociedad civil, academia, ayuntamientos de los 72 municipios y ciudadanía en general.
- Mesas de trabajo con servidores públicos de los entes que componen al Comité Coordinador del SEA.

3.5.1 MmARCOS

Para conocer con mayor profundidad la situación en los municipios en Sonora se emprendieron dos esfuerzos institucionales únicos en el país: la Encuesta sobre Percepción e Incidencia de Actos de Corrupción en el Estado de Sonora (2018) y la aplicación de la Metodología Municipal en Áreas de Riesgo de Corrupción en Sonora (MmARCOS) en 2019.

Por su parte, MmARCOS fue una investigación realizada en el año 2019 impulsada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción en conjunto con el Colegio de Sonora; significó un primer documento borrador compuesto por dos tipos de reactivos: a) De descripción, que permiten la cuantificación de lo observado; b) De contexto, que permitirán una caracterización más apegada a la realidad. En total, se consideraron 40 reactivos para su aplicación general, 4 para municipios con asentamiento de población indígena y 10 para la identificación de cada levantamiento. Se incluía un apartado (a manera de anexo) para el levantamiento de eventualidades o participaciones adicionales.

En MmARCOS se identifican las “Áreas de Riesgo de Corrupción” dentro de la práctica municipal aquellos procedimientos donde:

- a) La discrecionalidad del servidor público sea el elemento dominante en la decisión de hacer/no hacer (otorgar un permiso, aprobar un servicio, dar seguimiento a un trámite);
- b) No se observe normatividad (leyes y reglamentos).

Tanto el apartado que sustenta el instrumento como el instrumento mismo fueron ideados a partir del contexto propio de Sonora.

Encuentra su inspiración en dos instrumentos: a) Programa *Agenda Desde lo Local*, diseñado por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) en 2012 y basado en las premisas de la Agenda Local 21 de la Organización de las Naciones Unidas como una herramienta de autodiagnóstico con originalmente 37 indicadores; b) Métrica del Gobierno Abierto, desarrollado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en 2017 como una metodología novedosa para medir qué tanto puede un ciudadano conocer lo que hacen sus gobiernos y qué tanto puede incidir en sus decisiones. Se compone de dos dimensiones: transparencia y participación ciudadana; y de dos perspectivas: la de gobierno y la del ciudadano.

En el caso de los reactivos descriptivos, se otorga una valoración de 1, 0.5 y 0 de acuerdo con lo respondido. En los reactivos, donde se requiere evidencia, ésta se valora como un 0.2 adicional. Esto se relaciona con cuatro áreas, a saber: a) normatividad; b) organización; c) transparencia; d) fiscalización. Para cada una de las áreas, la sumatoria de valores frente a los valores totales posibles genera una razón que va de 0 a 1, colocando cada valor en uno de los cuatro ejes posibles. La identificación de lo anterior, aunado a un código cromático, permite la visualización del área de riesgo que, en complemento con los reactivos contextuales, permite el desarrollo de una propuesta de política pública.

A finales de ese mes y en mayo del 2019, se realizaron tres foros públicos (en Hermosillo, Cajeme y Nogales) para socializar y validar el instrumento a partir

de la retroalimentación. Los ajustes se efectuaron y se procedió a una sesión de capacitación para quienes levantarían el instrumento.

El levantamiento del instrumento se realizó por personal adscrito a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción en Sonora en los meses de mayo a noviembre de 2019. El aspecto logístico, relatan, presentó mayores retos que los planeados debido, principalmente, al incremento de las cargas laborales y la eventual modificación de la plantilla. El levantamiento se apoyó con diversas técnicas para el agendado de cita (oficios, llamadas, correos electrónicos), teniendo respuestas heterogéneas, situación que se refleja en la disparidad de la información recabada que, sin embargo y en consideración de ser una primera aproximación al estudio de los municipios a través de MmARCOS, se considera en términos de suficiencia.

Al mes de noviembre de 2019 se obtuvieron 34 diagnósticos, de los cuales ocho no contaban con la documentación requerida como evidencia.

El ejercicio alrededor de MmARCOS se traduce en 2019 en la entrevista a 79 servidores públicos (18 fueron alcaldes o alcaldesas, 19 secretarios de ayuntamiento, 19 tesoreros y el resto se reparte entre órganos de control interno, síndicos y otro tipo de funcionarios). Se destaca, en el levantamiento, la voluntad mostrada en los municipios de Aconchi, Arizpe, Benjamín Hill, Cucurpe, Huépac, Magdalena, Mazatán, Navojoa, San Luis Río Colorado, Santa Ana, Santa Cruz y Ures, donde la entrevista y el levantamiento del instrumento contó con el denominado “grupo básico de informantes”, constituido por la Presidencia, la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería. En el caso de Guaymas, se reportó y

se tienen las firmas de participación del “grupo básico de informantes”, pero la entrevista finalmente se realizó con otros funcionarios.

El desarrollo de MmARCOS como una primera aproximación para identificar, sistematizar e interpretar lo sucedido en los municipios de Sonora alrededor de áreas susceptibles de presentar casos de corrupción es enriquecedor.

En primer término, quedó constancia y evidencia de que la percepción de que los servidores públicos son reacios al desarrollo de actividades relacionadas con la prevención o el combate a la corrupción parte de una idea sin sustento. Si bien hay casos donde la información no fluyó de la manera deseada o no se contó con la participación directa de la Presidencia Municipal, por ejemplo, la actitud percibida es la de cooperación incluso en casos donde se confió el exceso de cargas laborales y poco personal para atenderlo. La administración municipal es, en términos generales, un área vulnerable del servicio público: tiene obligaciones muy próximas a las necesidades de la población y cuenta con pocos recursos –humanos y monetarios– para hacerles frente. Las áreas susceptibles de corrupción, es de considerarse, se deben más a estas carencias estructurales (que generan cumplimientos incompletos, ejecuciones dispares) que a un ánimo corrupto de parte del servidor público.

En este sentido, se identificó un caso que merece estudio a profundidad, pues la decisión de la administración como medida para evitar la corrupción ha sido el cobro diferenciado de las cuotas “según se vea la necesidad de las personas”, lo que, paradójicamente, pudiera generar más corrupción.

Entre los aprendizajes de la metodología se destaca que las prácticas de fiscalización son fundamentales en la construcción de un ambiente donde las prácticas de corrupción sean la excepción y así se perciba por parte de la población. Si bien las personas entrevistadas comentaron (fuera del instrumento) lo complejo que suele ser responder a los requerimientos del ente fiscalizador (por la carga de trabajo que implica y por ser un tema especializado que puede superar los conocimientos de servidores públicos), no se identifica otra práctica desarrollada actualmente en la misma que, de manera objetiva y sistemática, abone a una administración pública íntegra.

Fuera de la capital del estado, el desarrollo de capacidades del servicio público en materias como la transparencia, el acceso a la información, archivos y la protección de datos personales se ha logrado a través de las aproximaciones municipales que ha tenido a lo largo de los años el órgano garante, el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI). En particular se refieren las capacitaciones regionales, que, si bien a criterio de los participantes pudiera haber mejora, resultan la manera más permanente y menos costosa de allegarse preparación en las materias.

4. INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

La elaboración de la PEA fue un ejercicio participativo en el que se interactuó con el Comité Coordinador de manera ininterrumpida desde 2018, y con mayor énfasis una vez aprobada la PNA en enero de 2020. Transcurrido este año, la Secretaría Ejecutiva (SESEA) y el Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SEA se dieron a la tarea de recabar y generar insumos fundamentales en la construcción de la PEA.

Teniendo diversas fuentes locales de información, el CPC y la SESEA analizaron el tema de la corrupción mediante la consulta a actores estratégicos y entrevistas a los siete integrantes del Comité Coordinador, el examen de la posición que guarda Sonora en la Encuesta de Calidad Institucional y de Gobierno 2020 del INEGI, así como la consulta al documento generado en lo local por la propia SESEA, la capacitación a jóvenes sobre política pública y la Política Estatal Anticorrupción, y otras fuentes adicionales que enseguida se describen.

4.1 Datos que describen el panorama de la corrupción en Sonora

La corrupción en Sonora se encuentra retratada en una diversidad de instrumentos estadísticos y registros administrativos, tales como el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2017, Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016, los Censos Nacionales de Gobierno en materia

de Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, Procuración de Justicia Estatal e Impartición de Justicia Estatal, entre otros, así como los diversos informes de resultados y actividades que periódicamente emiten y comunican las organizaciones integradas en el Sistema Estatal Anticorrupción.

Para esta PEA, la problematización se realiza considerando el siguiente modelo de análisis:

Gráfica 39.

Modelo de análisis para la problematización de la corrupción en Sonora

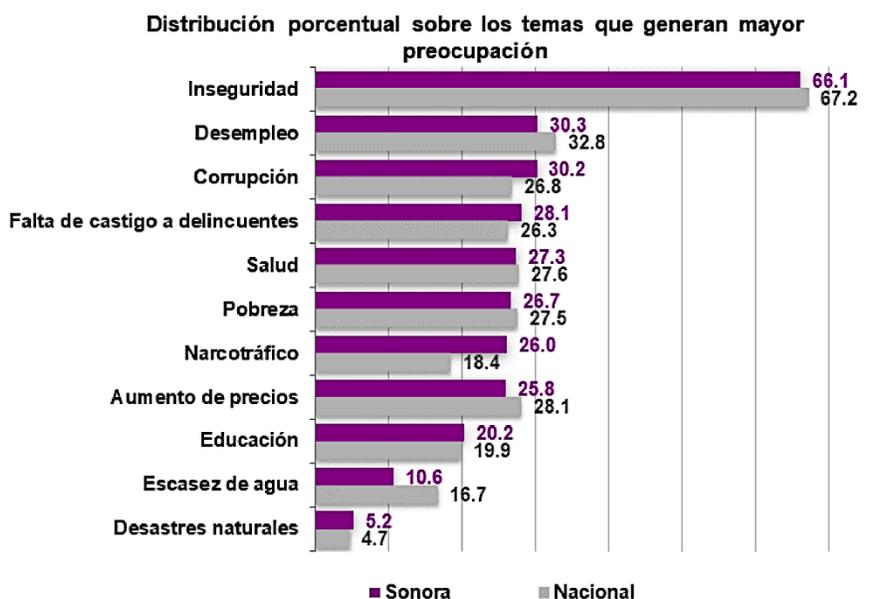


Fuente: elaboración propia.

Con independencia del registro que se consulte, la corrupción aparece dentro de las principales preocupaciones de las y los sonorenses. De hecho, 91.5% de los sonorenses percibió que los actos de corrupción son muy frecuentes o frecuentes en la entidad.⁴²

El primer dato significativo es el que ubica a la corrupción como el tercer problema más importante para los sonorenses, por debajo de la inseguridad y el desempleo (2019).⁴³ En comparación con los datos nacionales, la percepción del problema en nuestra entidad es superior en 4 puntos porcentuales con respecto a lo nacional.

Gráfica 40. Problemas más importantes para las y los sonorenses



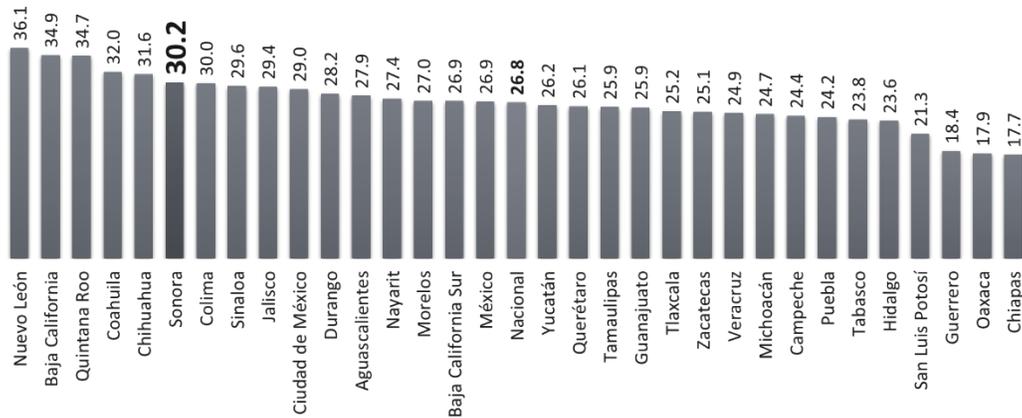
Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 (ENVIPE).

⁴² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

⁴³ INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019. Tabulados básicos.

En este mismo instrumento puede identificarse que en los últimos años la corrupción se ha mantenido en la tercera posición dentro de los temas que más preocupan a los sonorenses, mientras que en el orden nacional pasó del cuarto al sexto lugar. Esto significa que 3 de cada 10 sonorenses consideran que la corrupción es un tema preocupante, ubicando a la entidad en el sexto lugar nacional (2019).

Gráfica 41. La corrupción como problema importante. Comparación nacional

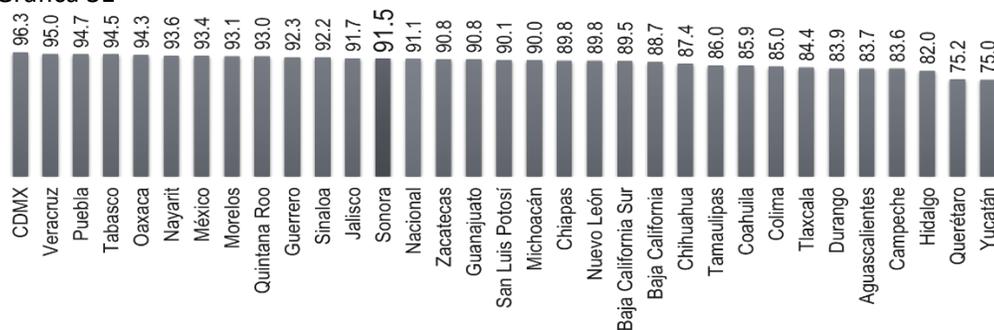


Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 (ENVIPE).

En el mismo sentido, Sonora supera ligeramente la media nacional en cuanto al porcentaje de población que considera que la corrupción es muy frecuente y frecuente.

Gráfica 42. Porcentaje de población que considera que la corrupción es muy frecuente y frecuente. Comparación nacional

Gráfica 31



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 (ENCIG). Tabulados básicos.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017-2019 (ENCIG), la corrupción es el segundo problema más importante sólo por detrás de la inseguridad y por encima del mal desempeño de los gobiernos.

Con datos a 2017, dentro de los instrumentos con que se cuenta es también un elemento destacado la percepción de que la existencia de corrupción ha aumentado entre la población de Sonora, pasando de 52.1 que así lo consideraba en 2011 a 54.6% en 2017.⁴⁴ Esto, aunque significativo, es un comportamiento

⁴⁴ INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

similar a lo que ha sucedido en el mismo periodo dentro del país, donde la percepción se incrementó casi diez puntos porcentuales de 2013 a 2017.

Como sucede en el resto del país, en Sonora las autoridades más cercanas a la población suelen ser consideradas más corruptas que las lejanas. Esto explica en parte por qué la policía de tránsito es invariablemente identificada como aquella donde mayores actos de corrupción suceden.⁴⁵

La fiscalización en Sonora acaba de iniciar una nueva etapa en cuanto al marco normativo que la sustenta. Además de las reformas necesarias para el establecimiento del SEA, el 15 de febrero de 2018 se modificó la sección II de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, en la que hace referencia al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del artículo 6 al 19. Entre otros cambios, cabe destacar que en 2019 el ISAF presentó por primera ocasión un informe anual con indicadores de desempeño en materia de fiscalización, denominado “Informe General de Indicadores de Fiscalización”, con una base metodológica de 32 indicadores que permiten evaluar las tres etapas de la fiscalización: planeación, ejecución e informes.

En este orden de ideas, para la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal del ejercicio 2018 se considera a 350 sujetos de fiscalización; para la revisión de las Cuentas Públicas Municipales del ejercicio 2018 se considera a 182 sujetos de fiscalización. De esta manera, el ISAF fiscalizó para el ejercicio 2018 el mismo

⁴⁵ INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019. Tabulados básicos.

número de sujetos de fiscalización que el año anterior, incluyendo por segunda ocasión a 35 sindicatos y 61 asociaciones civiles.

Tabla 27. Resumen del Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones
2018-2019

Tipo de Auditoría	Número
Información trimestral y Cuenta pública	438
Financiera	519
Legal	238
Deuda	16
Presupuestal	354
De desempeño	357
Técnica a la obra pública	140
TOTAL	2 062

Fuente: Programa Anual de Auditorías 2018-2019, Cuenta Pública 2018 – ISAF.

Del ejercicio realizado, resalta el informe del ISAF que en los 32 indicadores se les ubica con un porcentaje de cumplimiento mayor a 90.0% de lo establecido en el Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones 2018-2019 del instituto y que, en algunos casos, se superó lo programado.

Otro elemento indispensable para dimensionar la situación de la entidad se refiere al perfil de su servicio público. El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSP)⁴⁶ tiene como objetivo generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones que integran la administración pública de cada entidad federativa, específicamente en las funciones de gobierno, seguridad pública, sistema penitenciario y medio ambiente, así como justicia cívica. La edición de 2019 fue la novena ocasión en la que el INEGI presentó resultados. Si bien la batería de preguntas ha variado a lo largo del tiempo, aprovechando la información contenida en ella se puede caracterizar el perfil de la persona servidora pública en Sonora y otros aspectos fundamentales en el quehacer contra la corrupción de la entidad.

En cuanto a la escolaridad de la persona servidora pública en Sonora, una tercera parte cuenta con licenciatura (33.8%), 3.37% con el grado de maestría y 0.3% con doctorado. Frente a ello, a nivel nacional, 49.5% informó contar con licenciatura, 31.3% con maestría y 10.1% con doctorado.⁴⁷ Con relación a los datos nacionales, el perfil escolar de la persona servidora pública en Sonora significa una amplia área de oportunidad para la profesionalización y la escolarización de su servicio público.

En el orden nacional, el servicio público se desarrolla principalmente por personas de 50 años o más (49.2%), seguidas por el rango de edad que va de 40 a 49 años (28.8%). En Sonora, la distribución por edad se encuentra prácticamente

⁴⁶ <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2019/default.html#Tabulados>

⁴⁷ INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

en tercios: 42.8% tienen 50 o más años, 43.4% entre 40 y 49 años, 45.4% entre 30 y 39 años.

De acuerdo con el CNGSPSP 2019, en Sonora se realizaron 933 auditorías distribuidas entre las siguientes instituciones de control: 251 por la Secretaría de la Contraloría, 251 por el ISAF y 10 por la ASF. De ellas, se identificaron 151 unidades administrativas con observaciones o anomalías. El número de auditorías, así como el de unidades administrativas con observaciones o anomalías, ha variado con el tiempo. Sobre el número de auditorías, 2018 es el que cuenta con un reporte de mayor número (1 221 en total).

Gráfica 43. Auditorías realizadas vs unidades administrativas con observaciones

2011-2019



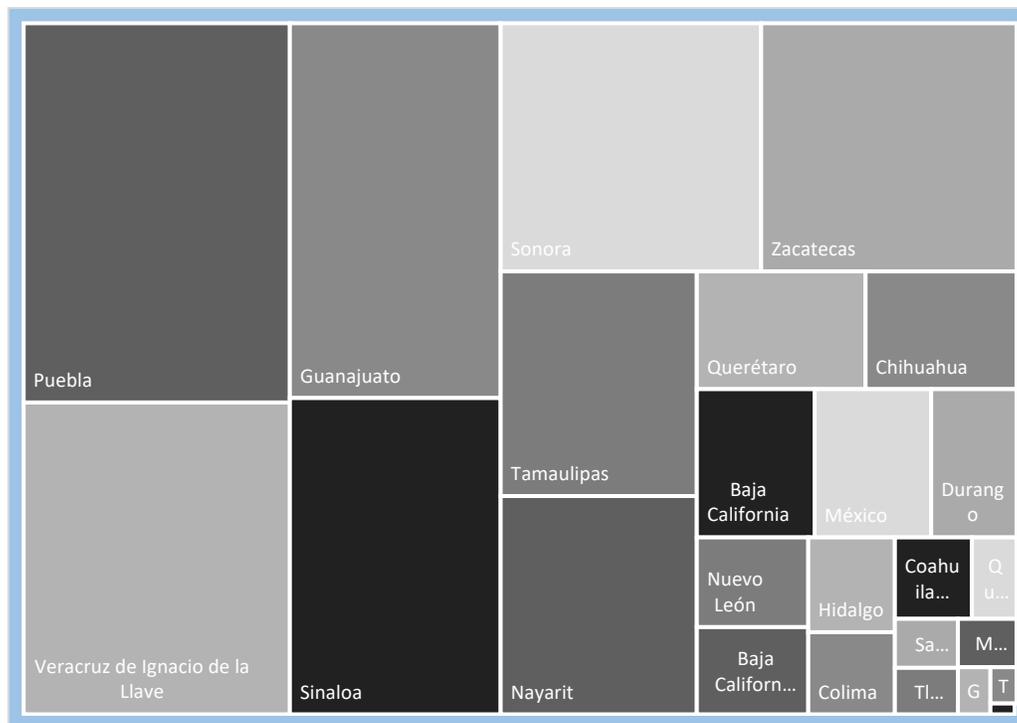
Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

Debe considerarse que antes de 2016 el CNGSPSP no incorporaba el número de unidades administrativas con observaciones o anomalías. En el orden nacional, 12.7% de las sanciones consecuentes de las auditorías han sido administrativas (casi la mitad de ellas, 43.8%, suspensión del cargo o comisión),

mientras que 87% han sido económicas. En Sonora, de acuerdo con esta fuente, 97% de las sanciones han sido de carácter administrativo (de ellas, 80% se reportaron dentro de la categoría “otros”, 6.8% suspensión del cargo o comisión, 7.9% inhabilitación) frente a 3%, que han sido económicas.

De acuerdo con esta fuente, en 2019 Sonora ocupó el quinto lugar en consultas realizadas al Portal de Obligaciones de Transparencia para obtener información.⁴⁸

Gráfica 44. Distribución de consultas a portales de información. Casos por debajo del millón de visitas



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019.

⁴⁸ La estimación del lugar considera a las entidades con número inferior al millón de visitas. Esto en consideración que la Ciudad de México presentó 83.2 millones de visitas y Jalisco 3.9 millones. En el estimado por debajo del millón de visitas, Puebla se ubica en la primera posición con 940 516 consultas. Sonora informó de 603 158 consultas. De acuerdo con la fuente, no se contó con información de los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca y Yucatán.

Sobre el perfil de las personas adscritas a las procuradurías o fiscalías, las edades predominantes se encuentran de 30 a 39 años (31.7% del total) y de 40 a 49 años (31.1%). De ellos, el grado académico predominante es el de licenciatura (55.5%), seguido por el de preparatoria o equivalente (27.4%).⁴⁹ En Sonora, la concentración por tipo de edad se presenta de manera muy parecida con una ligera alza en el caso de las personas de 40 a 49 años (39.6% de los adscritos a la Fiscalía tienen de 40 a 49 años, 30.1% de 30 a 39 años). Respecto a la escolaridad, casi la mitad del total se distribuye entre quienes concluyeron una carrera técnica (26%) y tienen licenciatura (24.7%), lo que coloca a la entidad por debajo de la media nacional en este rubro educativo.

El Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) tiene como objetivo generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones que integran a la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de cada entidad federativa, específicamente en las funciones de gobierno, procuración de justicia, justicia para adolescentes y mecanismos alternativos de solución de controversias, con la finalidad de que dicha información se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en los referidos temas de interés nacional. Para este diagnóstico se consultó la edición 2019.

⁴⁹ INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE).

En el ejercicio publicado en 2019 del Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG) elaborado por IMCO, Sonora obtuvo una calificación de 93.8 (el promedio nacional fue de 66.7), pasando de la décima posición en 2018 a la segunda para ese año (por debajo de Puebla). Las áreas de oportunidad detectadas por el IIEG fueron: 1) un gasto en el aparato burocrático 9% mayor al presupuestado; 2) un gasto 165% mayor al presupuestado en las actividades relacionadas con comunicación social; 3) un gasto superior en 21% en el rubro de servicios básicos; 4) un gasto superior en 22% en el rubro de infraestructura.

A través del Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE), el IMCO evalúa la calidad de la información presupuestal de las 32 entidades federativas a partir de cien criterios agrupados en 10 secciones que incluyen aspectos como: 1) El acceso a las leyes de ingresos y presupuestos de egresos; 2) La disponibilidad de datos abiertos y estructura de las leyes de ingresos; 3) El uso de clasificaciones emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC); 4) El desglose de recursos destinados a las dependencias y oficinas de gobierno; 5) Información sobre recursos que las entidades federativas transfieren a los municipios/delegaciones; 6) El desglose de recursos destinados al pago de plazas y sueldos de funcionarios públicos; 7) La información sobre las condiciones de contratación de la deuda pública; 8) Los recursos transferidos de la federación a las entidades federativas; 9) El presupuesto destinado a fideicomisos, subsidios y programas de las entidades federativas; 10) El tipo de reglas utilizadas por los gobiernos para realizar ajustes y reasignaciones del dinero público.

En el IIPE 2019, Sonora obtuvo una calificación de 97.4 (el promedio nacional fue de 84), quedando en el octavo lugar. En este índice, de 2008 a 2011 Sonora presentaba calificaciones por debajo del promedio nacional (entre tres y siete puntos) y casi sin cambios de un año al otro. Desde 2012, año en el que calificó veinte puntos por debajo del promedio nacional, Sonora ha remontado la calificación, estando, con excepción del ejercicio publicado en 2016, por arriba del promedio nacional.

El Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM) tiene por objetivo mejorar la calidad de la información de los presupuestos municipales con el fin de impulsar la lucha contra la opacidad en el manejo del dinero público. En su edición publicada en 2019 incluyó el estudio de 453 municipios mexicanos, de los cuales ocho pertenecen a Sonora: Hermosillo (calificación 99, lugar 70), Cajeme (calificación 64, lugar 99), Navojoa (calificación 62, lugar 102), Guaymas (calificación 62, lugar 102), Cananea (calificación 59, lugar 106), Nogales (calificación 58, lugar 107), Nacozeni de García (calificación 55, lugar 113), Empalme (calificación 55, lugar 113).

4.2 Consulta Pública Estatal sobre la PNA

Es de suma relevancia puntualizar que se realizó una consulta pública estatal con diferentes actores estratégicos, sociedad civil, Comité Coordinador, Comisión Ejecutiva, SESNA, a fin para someter a consideración la propuesta de la PEA

alineada con la PNA; estas acciones fortalecen la coordinación del SNA. Lo anterior, con la intención de lograr una adecuada integración de los esfuerzos y acciones. Además, procurar una visión estratégica que nos lleve a buen puerto en el combate a la corrupción en el estado de Sonora.

4.3 Encuesta electrónica

De julio a septiembre de 2020 la SESEA realizó un sondeo de opinión⁵⁰ a través de medios electrónicos para conocer el parecer ciudadano sonorense frente a la problemática de la corrupción. De este ejercicio se obtuvieron 311 respuestas, 56% de las cuales fueron de mujeres y 43% de hombres de 32 municipios⁵¹ pertenecientes al sector ciudadano (60% de las respuestas), empresarial (12%) y académico (7%),⁵² mayoritariamente (47% de quienes participaron en el sondeo) de 36 a 55 años.

De este ejercicio destaca:

- La impunidad se identifica como la primera causa de la corrupción, es decir, las personas que incurren en actos de corrupción no enfrentan sanciones ni consecuencias de sus actos;

⁵⁰ Por las características del ejercicio, los resultados son orientadores de la política pública, pero no representativos en términos estadísticos.

⁵¹ Municipios con, al menos, una respuesta.

⁵² Otros sectores obtuvieron un porcentaje menor al expresado.

- Quienes respondieron al sondeo consideran que no es necesario cambiar leyes, pues bastaría con aplicar las ya existentes;
- Combatir la corrupción es una tarea que se logra investigando y sancionando a los corruptos, incluidos quienes están dentro de las instituciones y autoridades de justicia;
- Las cinco instancias que se perciben como las más importantes en el combate contra la corrupción son: 1) la/el titular del Poder Ejecutivo, 2) jueces y magistrados; 3) presidentes y presidentas municipales; 4) la ciudadanía y 5) el Sistema Estatal Anticorrupción.

4.4 Consulta a diversos actores estratégicos en el estado

En Comisión Ejecutiva se determinó que el CPC realizara una consulta con actores estratégicos a fin de poner en consideración la PNA, la cual fue tomada en su consideración en su totalidad para la integración a la PEA. La consulta fue llevada a cabo durante la segunda quincena de mayo de 2020 mediante la aplicación de 26 cuestionarios estratégicos a servidores públicos (10), empresarios (7), organizaciones de la sociedad civil (4), académicos (3) y organismos internos de control (2). Este ejercicio consistió en cinco sesiones en las cuales se explicó el contenido de la PNA y se dieron instrucciones para el correcto llenado del cuestionario. La finalidad de este ejercicio fue contar con insumos para determinar la temporalidad que, de acuerdo con el contexto, en Sonora podrían implementarse

acciones relacionadas con cada una de las cuarenta prioridades señaladas en la PNA.

De las respuestas obtenidas, los actores estratégicos recomendaron lo siguiente:

1. Mecanismos de intercambio de información entre entidades públicas.
2. Materiales para ciudadanos que orienten en trámites y servicios.
3. Monitoreo de licitaciones y compras públicas.
4. Fortalecer capacidades técnicas de los OIC.
5. Evaluación de riesgos de corrupción y de programas presupuestados.
6. Iniciativa *Follow the Money* para conocer el destino de los recursos.
7. Vinculación de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos con los Sistemas Estatales Anticorrupción.
8. Generar anexos presupuestarios en materia anticorrupción.
9. Simplificación de trámites administrativos mediante iniciativas de gobierno electrónico.
10. Generar una política de mejora regulatoria.
11. Reducir los tiempos de respuesta en los trámites.
12. Generar iniciativas de transparencia proactiva.
13. Crear un padrón nacional de beneficiarios de programas sociales.
14. Generar alianza con Gesoc para transparentar programas sociales.
15. Creación de un observatorio para contrataciones gubernamentales.

16. Proponer cátedras de investigación sobre el tema anticorrupción en las universidades.
17. Mejorar portales sobre contrataciones públicas.
18. Generar estrategias de gobierno abierto para el combate a la corrupción.
19. Capacitación a las OSC sobre prevención y combate a la corrupción.
20. Publicar y crear un catálogo de compras y adquisiciones.
21. Estrategia de comunicación para transparentar proactivamente procesos de compra.
22. Impulsar una política de *compliance* dirigida por empresarios contra la corrupción.
23. Alianza de empresarios contra la corrupción.
24. Padrón de empresas cumplidas.
25. Convocatoria para incentivar las buenas prácticas en contratación pública.
26. Herramientas de gobierno abierto para la integridad empresarial.
27. Crear la política pública de integridad.
28. Establecer un enlace formal entre el SEA y el Congreso del Estado para un canal formal de comunicación y promoción de iniciativas.
29. Promover normas de cabildeo y conflicto de intereses.
30. Guía ciudadana para transparentar el cabildeo.
31. Promover las políticas de transparencia proactiva y rendición de cuentas.
32. Transparentar expedientes técnicos de obra pública.
33. Aprovechar la plataforma tu ObraMx, con más participación ciudadana.

34. Actualizar las plataformas Compranet y Besop.
35. Crear certificado de capacidades financieras, técnicas y protocolos de integridad.
36. Registro de empresas de integridad empresarial.
37. Capacitar a empresas en el manejo y uso de la plataforma Compranet.
38. Un comité colegiado con participación del sector privado para concluir la unificación de criterios de compra pública.

Dentro de la misma actividad, el CPC realizó entrevistas a profundidad; su análisis de los cuestionarios mediante técnicas cualitativas arrojó una frecuencia de palabras clave, obteniéndose los siguientes datos:

Tabla 28. **1.- Definición de corrupción**

BENEFICIO (S)	14
ACTO(S)	12
PODER	11
PÚBLICOS	10
ABUSO	6
PROPIO	4
CORRUPCIÓN	3
DELICTIVOS	3
PERSONAL	3
SOCIEDAD	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

RESPUESTAS MÁS REPRESENTATIVAS

- Actos delictivos cometidos por funcionarios y autoridades públicas que abusan de su poder e influncian a realizar un mal uso intencional de los recursos
- Delincuencia organizada legalizada
- Es el abuso con fines de lucro personal del poder delegado
- El uso de los cargos públicos para la obtención de beneficios particulares
- Aprovechamiento del poder para beneficio personal
- Funcionario de cualquier nivel, utilice su embestidura y función para favorecer y beneficio a a su persona u otra, quebrantando el estado de derecho

Tabla 29.

¿Qué provoca la corrupción?	
FALTA	19
IMPUNIDAD	8
PÚBLICO(S)	8
VALORES	6
CORRUPCIÓN	3
DISCRECIONALIDAD	3
GUBERNAMENTAL	3
RECURSOS	3
SOCIEDAD	3
ÉTICA	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

RESPUESTAS MÁS REPRESENTATIVAS

- La impunidad y la falta de valores
- La falta de valores, ética y desigualdad social
- La discrecionalidad y la impunidad
- La falta de ética y la vulnerabilidad en la implementación de los controles
- La ausencia cultural de integridad asociada con la ineficacia de las medidas de control, y el grado de impunidad existente.
- Es multifactorial: falta de valores éticos de formación, burocracia excesiva con falta de reglas claras y sencillas, con una total falta de estado de derecho: impunidad.

Tabla 30.

Acciones para combatir la corrupción	
PÚBLICO(S)	13
CORRUPCIÓN	9
IMPLEMENTACIÓN	7
SERVICIO(S)	6
TRÁMITES	5
VALORES	5
CONTROL	4
EMPRESAS	4
OBRAS	4
PROCESOS	4
ACTOS	3
CONTROLES	3
CUMPLIMIENTO	3
EDUCACIÓN	3
IMPUNIDAD	3
LEYES	3
SANCIONES	3
SERVIDOR	3
SERVIDORES	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

RESPUESTAS MÁS REPRESENTATIVAS

- Con el hecho de ejercer la ley como debe de ser, sin consideraciones para nadie
- Fomentar una cultura de rechazo a la corrupción y fortalecimiento del Estado de Derecho.
- Una mayor participación ciudadana para el monitoreo del quehacer gubernamental, profesionalización del servidor público, implementación de la mejora regulatoria, utilizar las tecnologías de la información para disminuir los espacios de discrecionalidad en los trámites y servicios.
- Atacar las omisiones, la impunidad y los conflictos de intereses, actualizar las normas sancionatorias y evitar los largos procesos de resolutivos.
- Una mayor educación a nuestros hijos, más allá de una mayor fiscalización de los recursos públicos.

Tabla 31.

4.- Acciones emprendidas en Sonora para combatir la corrupción	
IMPLEMENTACIÓN	8
ANTICORRUPCIÓN	7
CONTROL	7
SISTEMA	7
TRANSPARENCIA	7
CREACIÓN	6
PÚBLICO	5
ADMINISTRATIVAS	3
DENUNCIA	3
FALTAS	3
FISCALIZACIÓN	3
INTEGRIDAD	3
PROGRAMAS	3
RECURSOS	3
RESULTADOS	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

RESPUESTAS MÁS REPRESENTATIVAS

- El programa de cero observaciones pero, es importante se eviten las omisiones de los entes fiscalizadores
- Simbólicamente y simulada
- La creación de la primera Fiscalía Anticorrupción a nivel nacional y el reconocimiento nacional en temas de transparencia
- La implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, así como las reformas correspondiente
- Mayor fiscalización a los recursos públicos
- El seguimiento dado a las compras y adquisiciones del Sector público por parte de los órganos de control ha permitido la reducción de espacios de opacidad y tráfico de influencias en la materia.

Tabla 32.

5.- ¿Cómo defines a la impunidad?

CASTIGO	13
FALTA	11
SANCIÓN(ES)	9
AUSENCIA	5
DELITOS	4
CORRUPCIÓN	3
DELITO	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

RESPUESTAS MÁS REPRESENTATIVAS

- Algo que queda sin castigo
- La falta de castigo por cometer un acto violatorio de las normas
- Delitos o faltas administrativas cometidas sin castigo o sanción
- La impunidad es la falta de aplicación de la ley, no sancionar los actos prohibidos por la misma

Tabla 33.

6.- ¿Qué provoca la impunidad?	
FALTA	23
CORRUPCIÓN	7
ENCARGADOS	6
JUSTICIA	5
DENUNCIA	4
VALORES	4
ÓRGANOS	4
CREDIBILIDAD	3
IMPUNIDAD	3
INFLUYENTISMO	3
LEYES	3
SERVIDORES	3
VOLUNTAD	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

CLAVE

Se habla de carencia. Falta de
autoridad, valores,
responsabilidad, voluntad.

Tabla 34.

7.- Acciones para prevenir la impunidad	
JUSTICIA	5
LEYES	5
PÚBLICOS	4
CONTROLES	3
CORRUPCIÓN	3
FORTALECER	3
LEY	3
PROCESOS	3
SERVIDORES	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

RESPUESTAS MÁS REPRESENTATIVAS

- Aplicar de manera puntual y efectiva la ley
- Sancionar las omisiones y aumentar las penas de quienes se hagan de la vista gorda
- Especializar y profesionalizar a los servidores públicos del sistema de justicia, a los Ministerios públicos, personal de atención a víctimas.

Tabla 35.

8.- Acciones emprendidas para combatir la impunidad?	
ANTICORRUPCIÓN	8
FISCALÍA	6
FALTA	5
CREACIÓN	4
CUENTA	4
AUTONOMÍA	3
COMITÉ	3
DENUNCIA	3
FISCALIA	3
GOBIERNO	3
IMPUNIDAD	3
RESULTADOS	3
SISTEMA	3
SOCIEDAD	3
TRANSPARENCIA	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

RESPUESTAS MÁS REPRESENTATIVAS

- Con los diferentes comités de control interno y de transparencia e integridad ha disminuido considerablemente la impunidad
- Los organismos que integran el Sistema Estatal Anticorrupción
- La autonomía de la Fiscalía General de Justicia, el ISAF y el Tribunal administrativo es un paso importante a erradicar la impunidad en la Entidad

Tabla 36. **9.- Definición de arbitrariedad**

CAPRICHOS	7
ACTUAR	6
DECISIONES	5
JUSTICIA	5
LEYES	5
PERSONAL	5
PODER	5
ABUSO	3
ACCIONES	3
LEGALIDAD	3
MANERA	3
RAZÓN	3
VOLUNTAD	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

RESPUESTAS MÁS REPRESENTATIVAS

- Prepotencia de parte de los servidores públicos
- Lo contrario a la justicia, la razón o las leyes
- Falta de imparcialidad en la impartición de justicia en un estado de derecho
- Elegir sin seguir un procedimiento establecido derivado de la voluntad o el capricho de determinadas personas, donde comunmente se actúa de manera egoísta omitiendo el uso de principios y valores
- El ejercer una facultad concedida por la Ley en un acto de capricho y no de sustento legal

Tabla 37. **10.- ¿Qué provoca la arbitrariedad?**

FALTA	21
CONOCIMIENTO	4
DERECHO	4
IMPUNIDAD	4
LEY	4
DECISIONES	3
GENERAL	3
SERVICIOS	3
SERVIDORES	3
VALORES	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

RESPUESTAS MÁS REPRESENTATIVAS

- El abuso de autoridad
- La falta de un estado de derecho fuerte
- Desconocimiento de la ley, falta de capacitación, impunidad
- Dar prioridad a personas con vínculo familiar y de amistad, lo cual tiende a quebrantar o violar la reglamentación o normatividad establecida para buscar un beneficio de las decisiones tomadas
- Falta de responsabilidad civil y respeto por la ley

Tabla 38. **11.- Acciones para reducir la arbitrariedad**

CAPACITACIÓN	8
ACCIONES	4
LEY	4
SERVIDORES PÚBLICOS	4
CASTIGOS	3
FORTALECER	3
INTEGRIDAD	3
MARCO	3
PROCESOS	3
PROGRAMAS	3
SOCIEDAD	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

RESPUESTAS MÁS REPRESENTATIVAS

- Que las acciones que se realizan las personas de los diferentes mandos siempre sean revisadas por otra
- Imponer castigos a los transgresores y a los omisos
- Fortalecer la cultura de respeto a la ley
- Sistema de quejas, difusión de los derechos de los usuarios, mejorar perfiles de puesto y disposiciones normativas claras que no permitan la arbitrariedad
- Capacitar a los servidores públicos, para que conozcan el marco regulatorio y sus atribuciones y facultades para ejercer según la ley

Tabla 39.

11.- Acciones para reducir la arbitrariedad	
CAPACITACIÓN	8
ACCIONES	4
LEY	4
SERVIDORES PÚBLICOS	4
CASTIGOS	3
FORTALECER	3
INTEGRIDAD	3
MARCO	3
PROCESOS	3
PROGRAMAS	3
SOCIEDAD	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

RESPUESTAS MÁS REPRESENTATIVAS

- Que las acciones que se realizan las personas de los diferentes mandos siempre sean revisadas por otra
- Imponer castigos a los transgresores y a los omisos
- Fortalecer la cultura de respeto a la ley
- Sistema de quejas, difusión de los derechos de los usuarios, mejorar perfiles de puesto y disposiciones normativas claras que no permitan la arbitrariedad
- Capacitar a los servidores públicos, para que conozcan el marco regulatorio y sus atribuciones y facultades para ejercer según la ley

Tabla 40.

12.- Acciones emprendidas en Sonora contra la impunidad	
DESCONOZCO	3
GOBIERNO	3
LEY	3
RESPONSABILIDADES	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

RESPUESTAS MÁS REPRESENTATIVAS

- El reconocimiento nacional en temas de transparencia
- Las buenas prácticas de algunos funcionarios, y el contrapeso de las cámaras, académicos y ciudadanos contra el gobierno
- Promoción de la integridad en el servicio público, capacitación constante a los servidores públicos, en especial a las autoridades municipales
- Si, la aplicación de la normatividad derivada del SEA, armonizada con la legislación federal en la materia.

Tabla 41.

13.- Definición de abuso de poder	
AUTORIDAD	7
BENEFICIO	7
ACCIÓN	6
CARGO	6
PODER	6
ACTO	4
APROVECHARSE	3
BENEFICIOS	3
FACULTADES	3
PERSONALES	3
POSICIÓN	3
PROPIO	3
SERVIDOR	3
UTILIZA	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

RESPUESTAS MÁS REPRESENTATIVAS

- Acción ventajosa, traicionera y alevosa de una persona aprovechándose de una superioridad inexistente
- Es el aprovecharse indebidamente del poder que otorga el pueblo para cometer actos de corrupción
- Como la obtención de beneficios basados en una posición de autoridad o cargo público
- Malas Prácticas basadas en una jerarquía
- Cuando se utiliza el poder proporcionado por un cargo o una autoridad, en beneficio propio

Tabla 42.

14.- ¿Qué provoca el abuso de poder?	
FALTA	15
IMPUNIDAD	8
SERVICIO	5
VALORES	5
ABUSO	3
AUTORIDAD	3
IGNORANCIA	3
PODER	3
SOCIAL	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

RESPUESTAS MÁS REPRESENTATIVAS

- La impunidad y la discrecionalidad
- El abuso de poder, es provocado por ignorancia de las dos partes: ignorancia del abusador e ignorancia por parte del abusado o víctima
- Funcionarios públicos en posición de mando o poder, sin vocación real de servicio. Falta de capacitación. Marco de integridad deficiente

Tabla 42.

Acciones contra el abuso de poder	
SERVIDORES PÚBLICOS	6
APLICACIÓN	4
CAPACITACIÓN	4
DENUNCIAS	3
IMPUNIDAD	3
INSTITUCIONES	3
PROGRAMAS	3
SANCIONES	3

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a profundidad.

RESPUESTAS MÁS REPRESENTATIVAS

- Ejerciendo controles para evitar el abuso de poder y monitoreando constantemente
- Capacitar a los servidores públicos sobre su marco de actuación, y limitar los actos de autoridad a lo que señala la ley
- Promover la cultura de la legalidad en la sociedad, así como la difusión de los derechos humanos
- Castigo ejemplar y capacitación constante, meterlos en el sistema de gestión de calidad

4.4 Entrevistas y cuestionarios aplicados a las y los miembros del Comité Coordinador

En los meses de agosto y septiembre de 2020 se realizaron entrevistas semiestructuradas a titulares de las diferentes entidades que conforman el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción considerando la siguiente guía:

Tabla 43. Guía para entrevistas semiestructuradas con titulares del Comité Coordinador del SEA

Eje PNA	Preguntas
Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo definiría la corrupción? 2. Desde su experiencia ¿qué provoca la corrupción? 3. ¿Qué acciones debieran emprenderse para combatir la corrupción? 4. ¿Hay, desde su experiencia, acciones emprendidas dentro del estado de Sonora para combatir la corrupción? ¿Cuáles? 5. ¿Cómo definiría la impunidad? 6. Desde su experiencia ¿qué provoca la impunidad?

	<p>7. ¿Qué acciones debieran emprenderse para combatir la impunidad?</p> <p>8. ¿Hay, desde su experiencia, acciones emprendidas dentro del estado de Sonora para combatir la impunidad? ¿Cuáles?</p>
<p>Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder</p>	<p>9. ¿Cómo definiría la arbitrariedad?</p> <p>10. Desde su experiencia ¿qué provoca la arbitrariedad?</p> <p>11. ¿Qué acciones debieran emprenderse para combatir la arbitrariedad?</p> <p>12. ¿Hay, desde su experiencia, acciones emprendidas dentro del estado de Sonora para combatir la arbitrariedad? ¿Cuáles?</p> <p>13. ¿Cómo definiría el abuso del poder?</p> <p>14. Desde su experiencia ¿qué provoca el abuso del poder?</p> <p>15. ¿Qué acciones debieran emprenderse para combatir el abuso del poder?</p> <p>16. ¿Hay, desde su experiencia, acciones emprendidas dentro del estado de Sonora para combatir el abuso del poder? ¿Cuáles?</p>
<p>Eje 3. Promover la mejora de la</p>	<p>17. ¿Qué debiera mejorarse en la gestión pública estatal?</p>

<p>gestión pública y de los puntos de contacto gobierno- sociedad</p>	<p>18. ¿Qué debiera mejorarse en la gestión pública municipal?</p>
<p>Eje 4. Involucrar a la sociedad y al sector privado</p>	<p>19. ¿Cómo podría incorporarse de manera más efectiva a la sociedad en el combate a la corrupción, la impunidad y las arbitrariedades?</p> <p>20. ¿Cómo podría incorporarse de manera más efectiva al sector privado en el combate a la corrupción, la impunidad y las arbitrariedades?</p>
<p>Sin eje</p>	<p>21. ¿Cuál considera debe ser la característica más importante de Sonora al momento de combatir la corrupción?</p>

Fuente: elaboración del cuestionario por la SESEA.

Algunas respuestas justifican los ejes y algunos compromisos que deben adoptarse por el PEA en Sonora; por ejemplo:

ISTAI: La corrupción se genera debido a la falta de valores y ética tanto de los servidores públicos como de la propia sociedad, falta de profesionalización del servicio público, así como la omisión de dar a conocer trámites, servicios en forma precisa y orientadora; asimismo, la falta de ejecución de sanciones, lo cual se ve reflejado en impunidad.

TJA: Con una reflexión final para ambas preguntas del eje, comento “que se tienen que hacer importantes ejercicios de fuerte vinculación con el sector privado para generar consensos necesarios e involucrarlos y hacerlos corresponsables en el combate a la corrupción. Para que exista corrupción hay un empresario corrupto o una persona del sector privado corrupta que va a corromper a una persona del sector público, o viceversa, alguien del sector público que va a corromper a alguien de la iniciativa privada. Como sea, si dos participan en actos de corrupción, se requiere corresponsabilidad. Por eso es importante el involucramiento del sector privado y social en el combate a la corrupción”.

Contraloría: “La prevención bajo un esquema de fortalecimiento institucional y rendición de cuentas. Instituciones fuertes bajo el amparo de la legalidad y la transparencia, acompañadas de una estructura integral que abarque desde la documentación de los procesos de toma de decisiones hasta la revisión del ejercicio del dinero público, con efectivo control interno que nos permita localizar, prevenir o corregir los posibles riesgos de actos de corrupción”.

STJE: “Los mecanismos de vigilancia. Me devuelvo a la policía, el mecanismo de vigilancia, por ejemplo, cámaras en las patrullas. Lo que está pasando en Estados Unidos ahorita, ¿se hubiera detectado hace 10 años como falleció la persona de color, la que decía no podía respirar? No, no se hubiera detectado. Se detectó porque había una cámara que lo estaba filmando. Creo yo si todos tuvieran una cámara, que también es

parte de las carencias, si hubiera ese tipo de supervisión no necesariamente de más gente, ahí creo que podría servir muchísimo. Hacer revisiones, una supervisión selectiva aleatoria a los policías cuando menos el nombre del sistema iba a empezar a impactar. Una vinculación con el ayuntamiento, ‘me permiten por favor, somos del sistema, adelante’. Creo que ahí nos veríamos”.

ISAF: “Transparencia y el fomento al gobierno abierto que permitan la participación efectiva de los actores sociales en la toma de decisiones gubernamentales. A su vez, establecer esquemas de denuncia cercanos al ciudadano”.

5. EJES, OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE LA PEA

En concordancia con lo establecido en la PNA, la PEA reconoce y conserva los ejes estratégicos, objetivos específicos y principios transversales, adecuando lo conducente de la siguiente manera:

Tabla 44.. Ejes estratégicos y objetivos específicos de la Política Estatal

Anticorrupción

Ejes estratégicos	Objetivos específicos
1. Combatir la corrupción y la impunidad	1. Promover los mecanismos de coordinación de las autoridades competentes para la mejora de los procesos de prevención, denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativa y hechos de corrupción
	2. Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción
2. Combatir la arbitrariedad y abuso de poder	3. Fortalecer el servicio público mediante servicios profesionales de carrera y

	<p>mecanismos de integridad, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.</p>
	<p>4. Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación presupuestación y ejercicio el gasto con un enfoque de máxima publicidad y participación de la sociedad en la gestión de riesgos y el fomento de la integridad empresarial.</p>
	<p>5. Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional.</p>
<p>3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad</p>	<p>6. Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.</p>
	<p>7. Impulsar la adopción y homologación de reglas en materia de contrataciones públicas,</p>

	<p>asociaciones público-privadas y cabildeo, que garanticen interacciones integrales e imparciales entre gobierno y sector privado.</p>
<p>4. Involucrar a la sociedad y al sector privado</p>	<p>8. Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.</p>
	<p>9. Promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.</p>
	<p>10. Fomentar la socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la PNA.

Como sucede y está indicado en la PNA, los cuatro ejes estratégicos se encuentran estrechamente interrelacionados bajo una lógica de integralidad, orientando su acción al combate de aquellas causas y efectos detectados a través de las diversas técnicas desarrolladas en su elaboración. Por su diseño, ni la PNA ni la PEA tienen un perfil exclusivamente punitivo, pues la eficacia de las prioridades depende de intervenciones simultáneas que incidan en los procesos de prevención,

detección, investigación y sanción de hechos de corrupción, así como de fiscalización, transparencia y control de recursos públicos.

En este sentido, y a fin de lograr una articulación eficaz entre cada uno de los ejes estratégicos, se establecen cuatro principios transversales que son:

- **Coordinación institucional:** Es necesario proponer prioridades que permitan articular armónicamente las distintas competencias y tramos de responsabilidad de las organizaciones públicas y diversas instancias del estado de Sonora, por lo que las propuestas deben entenderse como propicias para fomentar, cuando así se requiera, la colaboración, el intercambio de información y la conexión de procesos ya existentes que posibiliten un trabajo ágil y eficaz en distintos frentes, en las tareas de prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.
- **Derechos humanos:** Se concibe una política pública a partir de la erradicación de prácticas contrarias al respeto de los derechos humanos, como lo son los hechos relacionados con la corrupción.
- **Gobierno abierto y participación social:** Se entiende por ello dos elementos esenciales: la transparencia gubernamental y la participación de la sociedad en aquellos ámbitos de relevancia para el control efectivo de la corrupción. La relación de estos dos elementos supone la generación de información socialmente útil desde lo gubernamental, de manera tal que se reduzcan asimetrías de información y riesgos de corrupción al mismo tiempo de que brinde insumos suficientes para la articulación de procesos

sustantivos de participación, colaboración y co-creación entre autoridades, funcionarios y sociedad.

- **Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico:**

Considerando la estandarización, divulgación y uso de información y evidencia a través de herramientas adecuadas puede resultar clave en la toma de decisiones de política pública, así como en la prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.

Tabla 45. Principios transversales, ejes estratégicos y objetivos específicos de la Política Estatal Anticorrupción

PRINCIPIOS TRANSVERSALES	EJES ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Coordinación Derechos Humanos Gobierno Abierto y Participación Social Inteligencia y Tecnologías	Eje 1. Combatir a la corrupción y la impunidad	Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas
		Procuración e impartición de justicia en delitos de corrupción
	Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder	Profesionalización e integridad en el servicio público
		Procesos institucionales
		Auditoría y fiscalización
	Eje 3. Promover la mejora de la gestión pública	Puntos de contactos con los ciudadanos: trámites, servicios y programas públicos
		Puntos de contacto gobierno-iniciativa privada
	Eje 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado	Participación ciudadana: vigilancia, colaboración, cocreación
		Corresponsabilidad e integridad empresarial
		Educación y comunicación para el control de la corrupción

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la PNA.

5.1 Prioridades de la PEA

De acuerdo con lo establecido en la PNA, la PEA del estado de Sonora desarrolla las prioridades según su capacidad institucional y contexto.

A partir del diagnóstico propio y la articulación de ejes, se han propuesto para la PEA las 40 prioridades que definen el rumbo estratégico de atención del problema de la corrupción. Las prioridades no son equivalentes a las acciones que de ellas habrán de derivar, pues es con base en las ya referidas prioridades que se estará en condiciones para establecer una estrategia amplia de acción estatal no limitativa

de otros esfuerzos que puedan desarrollarse como parte de la función particular de los entes públicos para el control de la corrupción.

Por tratarse de una política, señala las direcciones por andar y el horizonte por alcanzar, quedando como un paso posterior el desarrollo de un proceso de implementación progresivo liderado por los integrantes del Comité Coordinador donde se lleven a la realidad diversas acciones, proyectos, compromisos y metas específicas.

En el caso de la PEA, se hace una distinción entre implementación directa e implementación indirecta. La primera de ellas se refiere a la aceptación de que las actividades a realizar, aún en coordinación con la instancia nacional, recaen en uno o más integrantes del Comité Coordinador y su responsabilidad; la implementación indirecta se presenta cuando las actividades son de apoyo en la consecución de metas u objetivos nacionales.

Como sucede en la PNA, los plazos que se señalan a continuación significan lo siguiente:

- Corto plazo, hasta tres años;
- Mediano plazo, hasta seis años;
- Largo plazo, más de seis años.

5.1.1 Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría,

Prioridad 1. Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.

TJA e ISAF; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 2. Asegurar la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría, FAS e ISAF; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 3. Incorporar sistemas estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y sustanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Estatal.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría, FAS y la SESEA; temporalidad: mediano plazo.

Prioridad 4. Implementar estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de prevención, denuncia, detección, investigación, resolución y sanción de hechos de corrupción.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: ISTAI, Contraloría, TJA, FAS, ISAF, STJE y CPC; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 5. Impulsar la mejora y homologación a escala nacional de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales e instituciones de fiscalización y control interno competentes.

Tipo de implementación: indirecta; líderes locales de implementación: Contraloría, FAS, STJE e ISAF; temporalidad: mediano plazo.

Prioridad 6. Generar y ejecutar procesos homologados de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.

Tipo de implementación: indirecta; líderes locales de implementación: Contraloría y FAS; temporalidad: mediano plazo.

Prioridad 7. Establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: FAS y STJE; temporalidad: mediano plazo.

Prioridad 8. Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría, TJA, FAS, ISAF, STJE, CPC y SESEA; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 9. Fortalecer las capacidades de investigación de la FAS en materia de delitos por hechos de corrupción.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: FAS y CPC; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 10. Implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: ISTAI, Contraloría, TJA, FAS, ISAF, STJE y CPC; temporalidad: mediano plazo.

5.1.2 Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso del poder

Prioridad 11. Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría, ISAF y STJE; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 12. Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público orientados al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría, ISAF y STJE; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 13. Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Municipios.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación; Contraloría, ISAF y STJE; temporalidad: corto plazo

Prioridad 14. Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría, ISAF, STJE; temporalidad: mediano plazo.

Prioridad 15. Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Estatal Anticorrupción, junto con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.

Tipo de implementación: indirecta; líderes locales de implementación: CPC y SESEA; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 16. Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas, el cabildeo y los programas públicos.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: ISTAI, Contraloría, ISAF y CPC; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 17. Impulsar la consolidación y evaluación de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios.

Tipo de implementación: indirecta; líderes locales de implementación: Contraloría e ISAF; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 18. Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: ISTAI, Contraloría, ISAF y STJE; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 19. Impulsar la coordinación para la simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización, así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Tipo de implementación: indirecta; líderes locales de implementación: Contraloría e ISAF; temporalidad: mediano plazo.

Prioridad 20. Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégica de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría, ISAF, CPC y SESEA; temporalidad: mediano plazo.

5.1.3 Eje 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad

Prioridad 21. Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto entre el gobierno y la sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría y CPC; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 22. Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría, CPC y SESEA); temporalidad: mediano plazo.

Prioridad 23. Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva, para la mejora regulatoria.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría y CPC; temporalidad: mediano plazo.

Prioridad 24. Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información pública existente.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: ISTAI, Contraloría y CPC; temporalidad: mediano plazo.

Prioridad 25. Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría, ISAF, STJE y CPC; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 26. Fomentar la conformación de una coalición de empresas íntegras que impulse la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro del sector productivo.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría y CPC; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 27. Impulsar la creación y homologación de principios normativos en materia de cabildeo y conflicto de intereses dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: ISAF, CPC y Contraloría; temporalidad: mediano plazo.

Prioridad 28. Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: ISTAI, Contraloría, ISAF y CPC; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 29. Desarrollar e implementar un sistema único de información sobre compras y adquisiciones públicas que incluya un padrón de proveedores de gobierno y un sistema de contrataciones públicas, vinculados a la Plataforma Digital.

Tipo de implementación: indirecta; líderes locales de implementación: ISTAI, Contraloría, ISAF, STJE, CPC Y SESEA; temporalidad: mediano plazo.

Prioridad 30. Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones públicas, vinculados a la Plataforma Digital.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría, ISAF, ISTAI y CPC; temporalidad: mediano plazo.

Eje 4. Involucrar a la sociedad y al sector privado

Prioridad 31. Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría, ISTAI y CPC; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 32. Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría, ISTAI y CPC; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 33. Crear un catálogo nacional de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.

Tipo de implementación: indirecta; líderes locales de implementación: Contraloría y CPC; temporalidad: mediano plazo.

Prioridad 34. Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría, SESEA y CPC; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 35. Fortalecer el papel de los Comités de Participación Ciudadana (CPC) en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: CPC y Contraloría; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 36. Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales y organismos nacionales e internacionales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción, así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPyMES.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría y CPC; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 37. Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: Contraloría y CPC; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 38. Adoptar prácticas de parlamento abierto en los poderes legislativos federal y estatales, tendientes a un modelo de Estado abierto.

Tipo de implementación: directa; líderes locales de implementación: ISAF, ISTAI y CPC; temporalidad: corto plazo.

Prioridad 39. Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.

Tipo de implementación: indirecta; líderes locales de implementación: ISTAI, Contraloría, TJA, FAS, ISAF, STJE y CPC; temporalidad: mediano plazo.

Prioridad 40. Colaborar con la Secretaría de Educación y Cultura en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.

Tipo de implementación: indirecta; líderes locales de implementación: Contraloría y CPC; temporalidad: corto plazo.

5.2 Relación eje/prioridad y plazo de ejecución

Tabla 46.

Eje	No. de prioridad según plazo			Total
	Corto	Mediano	Largo	
1. Combatir la corrupción y la impunidad	1	3		10
	2	5		
	4	6	-	
	8	7		
	9	10		
2. Combatir la arbitrariedad y el abuso del poder	11			10
	12			
	13	14		
	15	19	-	
	16	20		
	17			
3. Promover la mejora de la gestión pública		22		10
	21	23		
	25	24		
	26	27	-	
	28	29		
		30		

	31			
	32			
	34			
4. Involucrar a la sociedad y al sector privado	35	33	-	10
	36	39		
	37			
	38			
	40			
Total	24	16	-	40

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la PNA.

6. MARCO PRÁCTICO DE IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN

Las bases de operación del Comité Coordinador permitirán identificar cuáles son los proyectos que podrán generarse a partir de cada acción, donde existe un responsable específico. La ruta de implementación que se propone es la siguiente:

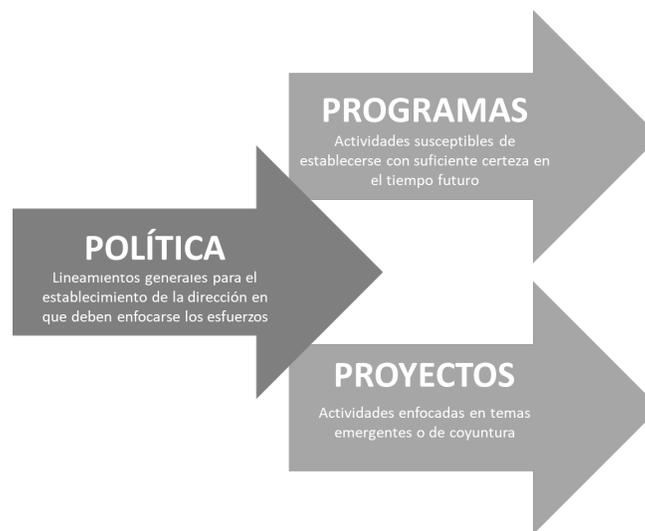
1. Definir en talleres específicos las necesidades y capacidades institucionales para determinar las acciones a seguir y su criterio de evaluación.
2. La SESEA deberá construir un tablero de control para el monitoreo de las acciones y su avance. Deberá integrar una sección especial en el informe de actividades del Comité Coordinador sobre la PEA.

La implementación de la PEA es un gran reto y se consideran algunos factores propios del contexto:

- Su diseño se realizó en tiempos de pandemia y su aprobación en el umbral del inicio de una contienda electoral que habrá de polarizar actores, posiciones y agendas y donde el tema de la corrupción no puede ser ajeno;
- Su construcción debió cuidar la observancia de los lineamientos establecidos en la PNA (alineación) y, al mismo tiempo, basarse en la información disponible para el caso local;
- Como sucederá en el orden federal y las demás entidades del país, su implementación habrá de implicar diversos actores y un gran esfuerzo de coordinación.

El contenido de la Política Estatal Anticorrupción habrá que trabajarse en el desarrollo de programas y proyectos, y sus planes de implementación donde, ahí sí, se encontrarán actividades por realizar.

Gráfica 45. Modelo de la relación política-programas-proyectos anticorrupción en Sonora



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la PNA.

Tal y como se ha señalado en la PNA, la ejecución de los programas de implementación será gradual y progresiva. Por gradualidad se entiende que el impacto esperado no será inmediato, sino que implica un proceso en el que deberán establecerse productos y metas específicas encaminados hacia la realización de actividades de acuerdo con los plazos sugeridos. Por su parte, la progresividad hace referencia a que las acciones contenidas en los programas de implementación

puedan estar sujetas a ciclos de mejora continua, con base en los resultados que se obtengan de los sistemas de seguimiento y evaluación.

Independientemente del modelo de implementación que, en su momento, se decida, deberán tenerse en consideración las siguientes complejidades y condicionantes que estarán relacionadas con la materia:

- Complejidades, la posibilidad de tomar decisiones para la implementación en contextos donde más de un elemento debe considerarse.
- Condicionantes, el conjunto de factores que inciden, de manera expresa o tácita, en la implementación.
- Facilitadores, conjunto de factores que ayudarán a la correcta implementación.

Tabla 47. Complejidades y condicionantes a considerar en la implementación

Complejidades	
En la unificación	Cada organización relacionada con la implementación tiene su propia historia, procesos, costumbres. Una convivencia “por decreto” no conduce de manera automática a la integración de las personas que ahí se desempeñan; son factores que inciden negativamente en la implementación: las distorsiones burocráticas, los conflictos intergubernamentales y la heterogeneidad de intereses.

En la coordinación	Cuanto más larga sea la cadena de relaciones causales, más numerosas serán las relaciones recíprocas que se establezcan entre los eslabones y más compleja se volverá la implementación.
En el seguimiento	La complejidad inherente al SEA convierte en un punto crítico el seguimiento a las decisiones que se tomen.
Por la duplicidad	Derivado también de la complejidad del propio SEA, debe revisarse si existe o no duplicidad o multiplicidad de actividades entre quienes le integran, pues ello implicaría la fragmentación del esfuerzo y la dificultad para establecer un criterio único frente a una problemática.

Fuente: elaboración por la SESEA.

Tabla

Condicionantes	
Normativa	Debe considerarse como prioritario el trabajo alrededor de la interpretación uniforme de la normatividad que integra el ecosistema anticorrupción, para disminuir las posibilidades de discrepancias.
Organizacional	Debe considerarse que la implementación dependerá de las capacidades que tengan cada una de las organizaciones intervinientes; es necesario avanzar en la elaboración de un diagnóstico.

Institucional	Trascendiendo la dimensión formal, los acuerdos tácitos y la cultura laboral en el seno de cada una de las organizaciones relacionadas con la implementación de la PEA es una condición del éxito o fracaso en la implementación.
---------------	---

Fuente: elaboración por la SESEA.

Tabla 49.

Facilitadores	
Normativa	La existencia de bases de operación del Comité Coordinador y convenios celebrados para promover la PEA.
Organizacional	Una comunicación interorganizacional que funciona mediante equipos de trabajo y enlaces que comparten avances en materia de anticorrupción.
Institucional	Ejercicios interinstitucionales previos mediante la colaboración del USAID y la existencia de trabajo interinstitucional.

Fuente: elaboración por la SESEA.

Las realidades no cambian por mandato constitucional: en la implementación de cualquier política pública hay personas que conviven (no siempre en armonía) dentro del marco de organización pública a la que pertenecen; la normatividad, de todo nivel, incide mas no determina comportamientos particulares: hay arreglos, acuerdos y motivaciones que no son incluidas en la normatividad, pero no deben ignorarse en la comprensión de la tarea que se tiene por delante.

Respecto a la evaluación, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley del SEA, el Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción. Así también lo señala la fracción III del artículo 9 de la citada normatividad al considerar dentro de las facultades del Comité Coordinador la evaluación periódica de la PEA.

Aunado a esto, como lo señala la PNA, la evaluación debe asumir una postura más amplia, a fin de valorar (tanto a nivel de procesos como de impacto) el fenómeno de la corrupción en su conjunto. Esta perspectiva resulta primordial para:

- Contar con un entendimiento de los problemas económicos y de gobernabilidad, lo que incluye el estado que guarda el nivel de corrupción, los factores que propician su control, así como los principales patrones y tendencias.
- Identificar y priorizar los objetivos, acciones y alcances de los programas de implementación en materia de control de la corrupción.
- Evaluar si las estrategias anticorrupción plasmadas en la PEA están teniendo los resultados esperados a lo largo del tiempo y en qué medida son susceptibles de ajustes progresivos.

REFERENCIAS

Arjona, Ana, *La corrupción política: una revisión de la literatura*, Madrid, Departamento de Economía de la Universidad Carlos III, Cuadernos de trabajo, 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CPC, *Consulta para la Política Estatal Anticorrupción*. Entrevistas individualizadas. Análisis de contenido, 2020.

CPC, Resultados de la ENCIG para Sonora. Comparativo 2011-2020, 2020.

Dictamen de la Comisión Anticorrupción de la LXI Legislatura.

Fierro, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

IMCO, Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG), 2019.

IMCO, Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE), 2019.

IMCO, Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM), 2019.

INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSP).

INEGI, Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2017.

INEGI, Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) 2016.

INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 (ENCIG).

INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 (ENVIPE).

INEGI, ISAF, Encuesta sobre Percepción e Incidencia de Actos de Corrupción en el Estado de Sonora (2018).

ISAF, “Informe General de Indicadores de Fiscalización”, 2019.

ISTAI, Informe Anual de Trabajo 2018.

Klitgaard, R. (1998). “Healing Sick Institutions”. En Borner y Martin (coords.), *The Political Dimension of Economic Growth*. Londres, Macmillan for the International Economic Association, pp. 335-347, 1998.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción.

Ley General. Sistema Nacional Anticorrupción. *Diario Oficial de la Federación*, 2015.

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Sonora.

Merino, M., “La captura de los puestos públicos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LVIII, núm. 219, pp. 135-156, 2013.

Política Nacional Anticorrupción, Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción de la Secretaría de la Función Pública (mayo de 2018).

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública, Secretaría de Función Pública y Secretaría de Hacienda del Gobierno Federal (agosto de 2019).

Sandoval, I. (2015), “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 78 (1), enero- marzo, 119-152, 2015.

SNA, Guía de Diseño de Políticas Públicas Estatales, Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (febrero de 2020).

SNA, Política Nacional Anticorrupción (enero de 2020).

STSEA, Metodología Municipal en Áreas de Riesgo de Corrupción en Sonora (MmARCOS), 2019.

Valenzuela Mendoza, Rafael, “El poder ciudadano en la gobernanza del sistema anticorrupción de México”, *Revista de Gestión Pública*, vol. VIII, núm. 1, pp. 107-140, 2019.



SISTEMA ESTATAL
ANTICORRUPCIÓN
SONORA