

GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO

Corrupción e Impunidad



Mtro. Oscar González Ruiz, Subdirector de Diseño, Seguimiento y Evaluación

24/05/2021

El presente documento ofrece una base de análisis para la inclusión de la transversalidad de Corrupción e Impunidad en los programas presupuestarios y/o en los componentes de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de las dependencias y/o entidades públicas de la Administración Pública Estatal en el ejercicio de elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos. Su finalidad es ser una guía de apoyo para las propias dependencias o entidades públicas que contribuyen o pueden contribuir a la política de atención a la problemática de Corrupción e Impunidad en el Estado de Jalisco.

Contenido

Introducción	2
Fundamento Jurídico.....	3
Tabla 1. Normas Internacionales	3
Tabla 2. Leyes/Normas Federales	3
Tabla 3. Leyes/Normas Estatales	5
Tabla 4. Otros documentos	6
Diagnóstico del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024	8
Prioridades	10
Resultado General Esperado 2024 PEGD	15
Resultados Específicos PEGD 2018-2024	16
Indicadores de medición PEGD 2018-2024	17
Vinculación con Otros instrumentos de Planeación	19
Criterios para la inclusión de la Transversalidad en los Programas Presupuestarios	21
Niveles de Intensidades de la vinculación Programa Presupuestario / Componente(s)	24
Ejemplo(s) aplicados a la transversalidad	24
Herramienta de identificación del nivel de intensidad (PP-Comp).....	27
Glosario de términos	28
Responsable de la Transversalidad	29
Fuentes de Información	30

Introducción

En mayo de 2015 se reformó el artículo 113 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Esta reforma implicó la aprobación en 2016 de leyes nuevas y adecuaciones a otras (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción). En este contexto, Jalisco aprobó el 18 de julio del 2017 la creación del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL), para regular las acciones relativas a la coordinación entre el Estado y los Municipios, así como el funcionamiento del Sistema Estatal previsto en el artículo 107 Ter de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

2

A nivel federal, en febrero de 2020 se publica el acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la Política Nacional Anticorrupción (PNA), y se establece la Prioridad número 15: “Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Nacional Anticorrupción, junto con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción”.

En Jalisco, el Presupuesto de Egresos de 2020, considera por primera ocasión un anexo transversal en “Corrupción e Impunidad” alineado al Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo (PEGD) por un monto de 162 millones de pesos con la participación de 6 unidades responsables. Para el ejercicio fiscal 2021 se autorizó un gasto por 403 millones de pesos.

Por ello, en este documento se presenta la Guía de Transversalidad de Corrupción e Impunidad para el Presupuesto de Egresos 2022; manteniendo la alineación con el PEGD¹, con la PNA² y con la Política Estatal Anticorrupción (PEAJAL)³, esta última aprobada el 26 de octubre de 2020 por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL) en su cuarta sesión ordinaria⁴.

¹ Para más información sobre el PEGD, véase: <https://plan.jalisco.gob.mx/>

² Para más información sobre la PNA, véase: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

³ Para más información sobre la PEAJAL, véase el micrositio: https://www.seajal.org/politica_estatal/

⁴ Para más información sobre los acuerdos del Comité Coordinador del SEAJAL, véase: <https://sesaj.org/acuerdos>

Fundamento Jurídico

Tabla 1. Normas Internacionales

Nombre	Artículo	Descripción
Convención Interamericana contra la Corrupción	2	Los propósitos de la presente convención son: 1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; ...”
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	1	La finalidad de la presente Convención es: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) [...] c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.
	61	Cada Estado Parte considerará la posibilidad de vigilar sus políticas y medidas en vigor encaminadas a combatir la corrupción y de evaluar su eficacia y eficiencia.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Leyes/Normas Federales

Nombre	Artículo	Descripción
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	109	Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los

Nombre	Artículo	Descripción
		<p>órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.</p> <p>[...] [...] [...]</p> <p>Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, ...</p>
	113	Las entidades federativas deben establecer 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.
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	6	<p>... El Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.</p> <p>Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional deberán ser implementadas por todos los Entes públicos.</p>
Ley General de Responsabilidades Administrativas	2	<p>Son objeto de la presente Ley:</p> <p>I. [...]</p> <p>II. [...]</p> <p>III. [...]</p> <p>IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y</p> <p>V. Crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.</p>
	10	Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.

Nombre	Artículo	Descripción
		<p>[...] [...]</p> <p>Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los Órganos internos de control serán competentes para:</p> <p>I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;</p> <p>II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y</p> <p>III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.</p>

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Leyes/Normas Estatales

Nombre	Artículo	Descripción
Constitución Política del Estado de Jalisco	106	<p>Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:</p> <p>[...] [...] [...] [...]</p> <p>IV. Los entes públicos municipales, así como los organismos a los que esta Constitución les otorga autonomía, tendrán órganos internos de control encargados de prevenir, corregir, investigar y substanciar las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos del respectivo ente; ...</p>
	107 Ter	<p>El Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco es la instancia de coordinación entre las autoridades estatales y municipales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos, aplicando para tal efecto los tratados internacionales en materia anticorrupción de los que México sea parte y las leyes respectivas. ...</p>

Nombre	Artículo	Descripción
Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco	5	1. El Sistema Estatal tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos que la ley señale como delitos en materia de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia. 2. Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Estatal deberán ser implementadas por todos los Entes Públicos. ...
Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco	50	1. Los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos constitucionales autónomos, así como los municipios, sus dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paramunicipal, deberán contar con órganos internos de control a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos. ...
	51	1. Para el desempeño de sus funciones, los Órganos Internos de Control gozarán de autonomía técnica y de gestión que les permita cumplir con la finalidad para la cual fueron creados. ...

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Otros documentos

Nombre	Artículo	Descripción
Recomendación a los poderes públicos, sus dependencias y entidades; a los Órganos Constitucionales Autónomos; a los Municipios y demás		... 3. Se recomienda a los entes públicos señalados, a la Secretaría de Planeación Administración y Finanzas y al Congreso del Estado que en la elaboración y aprobación del presupuesto de egresos para el ejercicio 2019, se consideren las necesidades financieras que generan los Órganos Internos de Control en sus respectivas instituciones e instancias y que, en lo que resta del ejercicio fiscal 2018, se realice un esfuerzo presupuestario para satisfacer tales necesidades. ...

Nombre	Artículo	Descripción
entes públicos estatales y municipales de Jalisco, para el fortalecimiento institucional de los Órganos Internos de Control.		
Resolución 58/4 de la Asamblea General de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	61	Cada Estado Parte considerará la posibilidad de vigilar sus políticas y medidas en vigor encaminadas a combatir la corrupción y de evaluar su eficacia y eficiencia.

Fuente: elaboración propia.

Diagnóstico del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024

La corrupción es uno de los principales problemas públicos en México debido a que deteriora la confianza en las instituciones y entre las personas; genera un patrón regular de acceso a bienes y servicios públicos que favorece a algunos y discrimina a otros, e impide el ejercicio de derechos fundamentales (Mungiu-Pippidi, 2015; Red por la Rendición de Cuentas, 2018).

En este sentido, a partir de la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 27 mayo de 2015, se crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) con el objetivo de ser la instancia de coordinación de las acciones para combatir las diversas manifestaciones de la corrupción (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1917; Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020).

Derivado de las funciones, responsabilidades y relaciones interinstitucionales de los órganos creados o redirigidos para el combate a la corrupción, se racionaliza la corrupción a partir de un proceso que considera los siguientes subtemas: 1) detección y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; 2) fiscalización y corrección de la gestión de recursos públicos, y 3) procuración y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

En cuanto a detección y disuasión, en 2018 se llevó a cabo una consulta pública organizada por el SNA y el Comité de Participación Ciudadana, en la cual participaron 14,079 personas. Jalisco, después de la Ciudad de México, fue la entidad federativa con mayor participación. Sus resultados formaron parte de los insumos para la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción, que se encuentra en proceso de aprobación por su Comité Coordinador.

En el tema de fiscalización y corrección, la implementación del Sistema de Control Interno representa una gran oportunidad para promover el cumplimiento de los objetivos de las instituciones, coadyuvar a minimizar riesgos y probabilidades de actos de corrupción, así como sustentar la integridad y ética de los servidores públicos. Su objetivo principal consiste en evaluar el diseño, implementación y eficacia del control interno de las instituciones, basándose en los siguientes criterios: operación, información, cumplimiento, protección de la integridad y la prevención de actos corruptos en los procesos realizados por la institución. Durante el ejercicio fiscal del año 2016 se realizaron evaluaciones al Sistema de Control Interno Institucional de dieciséis



dependencias, 47 entidades y 125 municipios. Asimismo, durante el ejercicio del año 2017, se evaluaron dieciséis dependencias y 47 entidades.

En cuanto a la procuración y sanción, el índice de impunidad del Sistema de Justicia Penal Acusatorio 2017, generado por la asociación civil México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, observa que Jalisco presenta el mayor nivel de impunidad en el sistema acusatorio, con un porcentaje del 99.3%, número superior al promedio nacional (87.3%). Esto refleja que Jalisco reporta niveles inferiores al 1% en el uso de salidas positivas respecto al ingreso de casos (México Evalúa, 2018).

Principales problemáticas identificadas en el diagnóstico de Corrupción e Impunidad:

1. Incapacidad para prevenir y controlar la corrupción entre el gobierno, la ciudadanía, la sociedad civil y la iniciativa privada
2. Personal no capacitado para garantizar el respeto pleno a los derechos humanos sin discriminación alguna en procesos
3. Poca integración familiar, así como la seguridad y unión de las personas que viven en la misma comunidad, población y ciudad.
4. Las acciones de justicia no son inmediatas y presentan obstáculos.
5. Bajo acceso a procesos de justicia, aunque se tengan dificultades económicas.

Detalles de los problemas y potencialidades analizadas se puede consultar el Diagnóstico en extenso que se integra como anexo a este Plan Estatal, asimismo está disponible en <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca> Colección: Planes.

Prioridades

El Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo, y la Política Estatal Anticorrupción consideran cuatro resultados específicos, y 40 prioridades de política pública, respectivamente.

10

Ambos documentos convergen en la delimitación de la corrupción como un fenómeno de responsabilidad compartida del sector público, ciudadanía, sociedad civil organizada e iniciativa privada en el cual existen condiciones sistemáticas de apropiación ilegítima del espacio público para propósitos particulares.

Por lo tanto, el problema público asociado a la corrupción conlleva a la incapacidad del gobierno, sociedad civil organizada y la iniciativa privada para controlar la corrupción.

En este sentido, ambos instrumentos de planeación estratégica se articulan y reconocen prioridades de acción de política pública que son importantes atender; por sus efectos esperados y su relevancia causal en la ocurrencia de este fenómeno.

Entre las prioridades de acción destacan aquellas encaminadas a:

Programas y planes alineados a las temáticas de Hacienda y Administración pública:

- 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, obra pública, las asociaciones público-privadas, el cabildeo y los programas públicos.
- 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
- 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.

- Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización
- Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.
- Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.
- Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.
- Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas
- Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización"

Programas y planes alineados a las temáticas de Procuración e Impartición de Justicia

- 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.
- 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
- 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.

- 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.
- Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas
- Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Nacional
- Implementar estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de prevención, denuncia, detección, investigación, resolución y sanción de hechos de corrupción, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia.
- 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.
- Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.
- Establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción
- 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.
- Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía Estatal en materia de delitos por hechos de corrupción."

Programas y planes alineados a la temática de Política de integridad y control interno:

- 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.

- Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.
- Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación
- 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.
- Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas
- Fomentar la conformación de una coalición de empresas íntegras que impulse la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro del sector productivo
- Fortalecer el papel del Comité de Participación Social 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.
- Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales y organismos internacionales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción
- Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate
- Colaborar con el Sistema Educativo en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.

Programas y planes alineados a la temática de Acceso a la información, transparencia y protección de datos personales:

- Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Estatal Anticorrupción, junto con el anexo transversal presupuestal de Corrupción e Impunidad.
- Fortalecer la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas.

- Promover el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.
- Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción.
- Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.
- 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.
- Adoptar prácticas de parlamento abierto en el poder legislativo

Resultado General Esperado 2024 PEGD

Reducir los actos y la percepción de corrupción.

Resultados Específicos PEGD 2018-2024

1. Disminuir la impunidad de los servidores públicos y particulares que comentan faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, a través del desarrollo de capacidades técnicas e institucionales de quienes realizan investigaciones y procesan las faltas administrativas y los delitos de corrupción, así como en la generación, almacenamiento y uso de información socialmente útil que garantice el acceso equitativo e imparcial a la justicia.
2. Controlar los amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público que disminuya la opacidad en las decisiones de los funcionarios públicos derivadas de sus atribuciones legales y de los puntos de contacto con los particulares, e impulsando un servicio público articulado sobre bases mínimas de mérito, profesionalismo, integridad y desempeño.
3. Aumentar el involucramiento social en el control de la corrupción mediante procesos formativos cívicos desde el sistema estatal educativo, y de esquemas de participación y vigilancia social.
4. Mejorar la coordinación de las instituciones involucradas en el Sistema Estatal Anticorrupción.

Indicadores de medición PEGD 2018-2024

Con el objetivo de contar con medidas cuantitativas que ofrezcan información sobre la efectividad de los programas y componentes con acciones transversales asociadas al control de la corrupción y al combate de la impunidad, se presenta a continuación un conjunto de indicadores estratégicos de primer orden⁵ para valorar los avances en el anexo transversal en materia anticorrupción, y que tienen el desafío de permitir diferenciar los resultados de la intervención del gobierno de los factores externos, y que influyen en los cambios sociales y económicos fuera del control del gobierno (Robinson, 2013).

17

Nombre del Indicador Sectorial: Tasa de incidencia de corrupción por 100,000 habitantes

Unidad de medida	Línea base		Valor vigente 2021	Meta 2024	Tendencia deseable
	Año	Valor			
Tasa	2013	32,437	34,545	20,429	Descendente
Tasa	2017	13,696	16,025	11,234	Descendente

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2019

Nombre del indicador Sectorial: Tasa de prevalencia de corrupción por 100 mil habitantes, según trámites realizados en dependencias de gobierno estatal y municipal.

Unidad de medida	Línea base		Valor vigente 2021	Meta 2024	Tendencia deseable
	Año	Valor			
Tasa	2013	32,437	34,545	20,429	Descendente
Tasa	2017	13,696	16,025	11,234	Descendente

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2019.

En cuanto a los indicadores de gestión, para la MIR, como medidas cuantitativas que buscan valorar el alcance de los objetivos de los programas y organizaciones, es necesario señalar que su relevancia depende de aquello que buscan medir. Por ende, las unidades ejecutoras determinarán los

⁵ Para más información sobre los indicadores MIDE Jalisco, véase: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio>



indicadores basándose en las expectativas y conocimientos de las organizaciones⁶ encargadas de ejecutar el gasto (Robinson, 2014).

6 Para el caso de los componentes y actividades de los Órganos Internos de Control se recomienda utilizar los indicadores recomendados por la Contraloría del Estado en los Planes de Trabajo de los OIC.

Vinculación con Otros instrumentos de Planeación

Tabla 5. Vinculación con otros instrumentos de planeación estratégica a nivel internacional, nacional y estatal.

Nombre	Apartado	Descripción
Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ⁷	Objetivo y meta	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas. Meta 16.5. Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas
Plan Nacional de Desarrollo (PND) ⁸	Propósito	Política y gobierno: Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad. Recuperar el estado de derecho.
Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL) ⁹	Objetivos	Objetivo general 1: Promover la adopción y aplicación de valores cívicos, de principios, políticas y programas de integridad en las instituciones públicas, privadas y los ciudadanos en su entorno privado. Objetivo general 2: Mejorar los mecanismos de involucramiento, interacción, colaboración y vigilancia entre los entes públicos y distintos sectores de la sociedad que mitiguen áreas de riesgo que propician la corrupción. Objetivo general 3: Controlar los amplios márgenes de discrecionalidad en las decisiones de los funcionarios públicos derivadas de sus atribuciones legales y de los puntos de contacto con los particulares. Objetivo general 4: Mejorar las capacidades institucionales del Gobierno para la mejora de los procesos de denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

⁷ Para más información sobre los objetivos y metas de los ODS, véase: <http://agenda2030.mx/ODSGoalSelected.html?ti=T&cveArb=ODS0160&goal=0&lang=es#/ind>

⁸ Para más información sobre el PND, véase: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

⁹ La PEAJAL es un instrumento estratégico articulado con la PNA, por lo que los objetivos generales expuestos guardan congruencia y alineación con su contraparte Nacional.

Fuente: elaboración propia.

Criterios para la inclusión de la Transversalidad en los Programas

Presupuestarios

El Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018 – 2014 (PEGD) establece los problemas, soluciones y prioridades que orientan el gasto público. Además, el PEGD determina temas transversales que son potencializadores del actuar gubernamental al identificar áreas específicas que circunscriben un problema complejo en varias funciones gubernamentales.

21

En este caso, la corrupción e impunidad, como tema transversal del PEGD, se identifica a través de 2 elementos en la clave programática-presupuestal:

1. Elemento denominado “Tema”, que considera 1 dígito con la letra “F” que significa “Corrupción e Impunidad”. Se relaciona directamente con el elemento de la clave programática-presupuestal denominado “Programa presupuestario”, es decir que por cada programa presupuestario solo puede tener un Tema del PEGD.
2. Elemento denominado “Componente”, que considera dos dígitos y en el que el primer dígito tiene una característica alfanumérica que en el caso de que exista una letra se relacionará directamente con la transversalidad conforme la siguiente tabla:

Tabla 6. Transversalidad a nivel de componente

Transversalidad (Componente)	Primer dígito alfanumérico	Segundo dígito numérico
Corrupción e Impunidad	F	0-9

Fuente: elaboración conforme al Manual de Programación y Presupuesto de la Secretaría de la Hacienda Pública.

Para el desarrollo y determinación de los componentes de “Corrupción e Impunidad”, las dependencias y entidades de la administración pública estatal consideran los 4 resultados específicos en el PEGD que se relacionan con programas y proyectos en los planes institucionales, y que se vinculan con los 4 objetivos generales y las 40 prioridades de Política Estatal Anticorrupción.

La etiquetación de componentes con Transversalidad en Corrupción e Impunidad para los Programas Presupuestarios considera 3 criterios.

1. La transversalidad se realiza a nivel de **Programa presupuestario** y **Componente**. Considera a aquellas dependencias y/o unidades ejecutoras de gasto cuya función gubernamental por

mandato legal, se asocia al control de la corrupción y al combate a la impunidad. En este caso, en la administración pública estatal son las siguientes unidades ejecutoras de gasto:

Clave UEG	Nombre UEG
00890	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
00887	Dirección General de Promoción y Seguimiento al Combate a la Corrupción
00893	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción

Por lo tanto, la vinculación con el tema transversal se realiza tanto en el **“Tema” y “Componente”** de la clave programática-presupuestal con la letra **“F”**.

2. La transversalidad se realiza a nivel de **Componente** del programa presupuestario y se vinculan con los 4 resultados específicos y las 40 prioridades de la PEAJAL. Considera a aquellas dependencias, y entidades públicas cuyo **bien o servicio** que realiza, **se asocia a uno o varios resultados específicos definidos en el apartado de Prioridades de este documento.**

Por lo tanto, la vinculación con el tema transversal se realiza en el **“Componente”** de la clave programática-presupuestal con la letra **“F”**.

3. La transversalidad se realiza a nivel de **Componente** del programa presupuestal y se relaciona a los servicios que realiza un Órgano Interno de Control en las dependencias, entidades paraestatales, otros poderes y organismos autónomos. Los Órganos Internos de Control representan el motor operativo del control y combate a la corrupción en el gobierno; se propone que se generen tres nuevos componentes que permitan sistematizar, homogenizar y vincular el gasto a las principales funciones de esta área organizacional que permitan dimensionar los esfuerzos anticorrupción en el Presupuesto público estatal.

Los componentes requieren de la siguiente información para su registro en el Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados (SEPBR):

Tabla 7. Componentes asociados al órgano interno de control

Fuente: elaboración propia conforme a la recomendación del Comité Coordinador del Sistema

Nombre del Componente	Clave AR	Indicador de gestión
Reportes realizados dentro del Programa Anual de Trabajo en coordinación con la Contraloría del Estado de Jalisco	O ¹⁰	Total de reportes de avances en cumplimiento de las metas establecidas en el Programa Anual de Trabajo
Informes de Evaluación elaborados en materia de Control Interno	O	Total de Informes de Evaluación en materia de Control Interno
Ejecución de Auditorías Programadas	O	Total de auditorías concluidas

Estatal Anticorrupción a los “Poderes públicos, sus dependencias y entidades; a los Órganos Constitucionales Autónomos; a los Municipios y demás entes públicos estatales y municipales de Jalisco, para el fortalecimiento institucional de los Órganos Internos de Control”.

¹⁰ En 2013, el Consejo Nacional de Armonización Contable establece que la clave programática con el código “O” representa el “Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión: Actividades que realizan la función pública o contraloría para el mejoramiento de la gestión, así como las de los órganos de control y auditoría”.

Niveles de Intensidades de la vinculación Programa Presupuestario / Componente(s)

Conforme al apartado anterior, se establecen los siguientes niveles de intensidad para asignar transversalidad a los componentes de los programas presupuestarios:

Tabla 8. Niveles o intensidades en la vinculación con componentes

NIVELES O INTENSIDADES DE LA VINCULACIÓN	
ALTO	Aquellas unidades ejecutoras de gasto que se crearon directamente para controlar y combatir la corrupción.
MEDIO	Aquellas unidades ejecutoras de gasto que realicen bienes y servicios asociados a los 4 resultados específicos y generales identificados en el PEGD y la PEAJAL, respectivamente. Asimismo, aquellas dependencias y entidades paraestatales de cualquiera de los tres poderes de gobierno y organismos constitucionales autónomos que cuenten o contarán con recursos para la estructura organizacional de los Órganos Internos de Control; se buscará la creación de nuevos componentes y sus respectivas actividades.
CERO	Aquellas dependencias y entidades paraestatales de cualquiera de los tres poderes de gobierno y organismos constitucionales autónomos que no atiende de manera directa o indirecta la transversalidad en Corrupción e Impunidad.

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Programación y Presupuesto.

Ejemplo(s) aplicados a la transversalidad

Unidad Ejecutora de gasto (UEG): 00893 Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción

Programa presupuestario: 926 Programa para el fortalecimiento del Sistema Estatal Anticorrupción.

En primer lugar, la UEG deberá revisar y contestar el cuestionario, presentado en la siguiente sección de este documento.

Nota: Conforme a las respuestas del cuestionario (reactivos que se presentan en la siguiente sección del documento) se identifica que **la UEG tiene un nivel de intensidad alto**. Además, en **su estructura organizacional considera un Órgano Interno de Control**.

En este caso, el programa presupuestario, en el elemento de la clave programática-presupuestal denominado “Tema” deberá registrar la letra “F” de Corrupción e Impunidad.

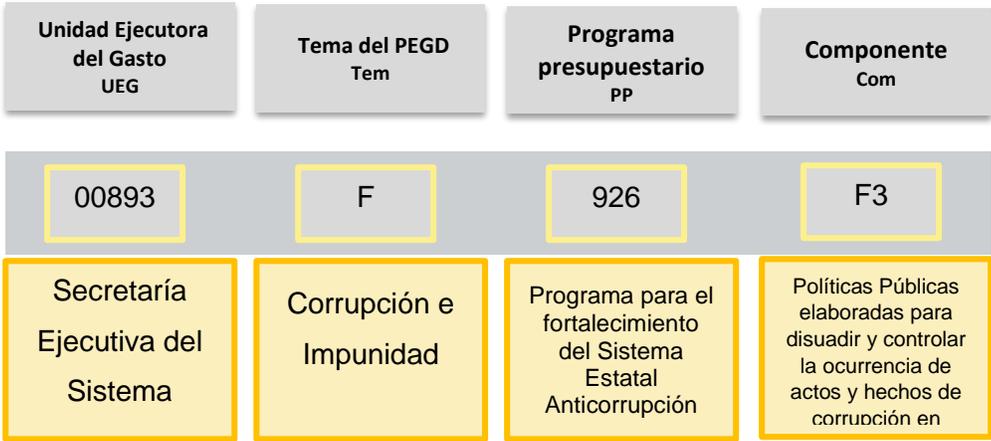
También, en todos los componentes del programa presupuestario, el primer dígito del elemento de la clave programática-presupuestal denominado “Componente” deberá registrar la letra “F” de Corrupción e Impunidad”

Finalmente, por tener un Órgano interno de control (OIC) en la organización, deberá crear componentes referidos en la **Tabla 7** de este documento, y sus respectivas actividades e indicadores, basándose en el plan de trabajo del OIC.

El resultado de este ejercicio se podría representar de la siguiente manera:

1. Al identificarse un nivel de intensidad alto, el programa presupuestario:

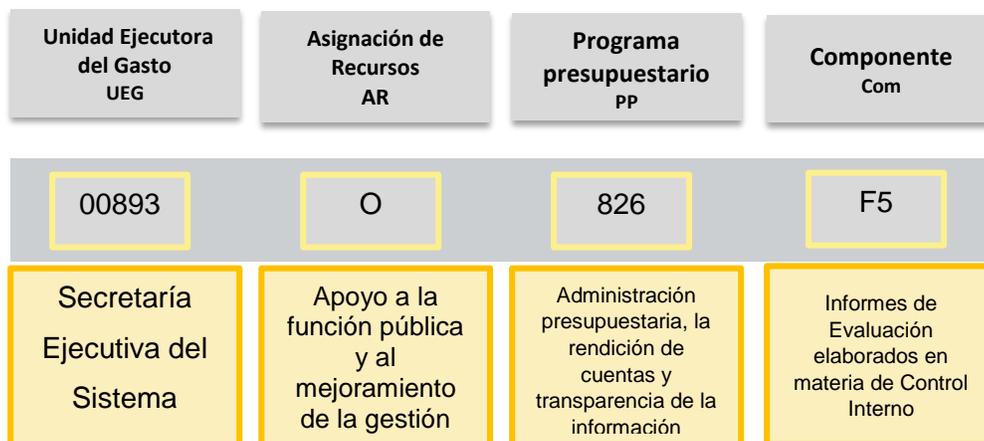
Diagrama 1. Vinculación de la transversalidad con la clave programática-presupuestal



Fuente: elaboración propia conforme al Manual de Programación y Presupuesto.

2. Al identificar un Órgano Interno de Control:

Diagrama 2. Vinculación de la transversalidad con la clave programática-presupuestal



Fuente: elaboración propia conforme al Manual de Programación y Presupuesto.

Herramienta de identificación del nivel de intensidad (PP-Comp)

CUESTIONARIO PARA MEDIR EL NIVEL DE INTENSIDAD DE VINCULACIÓN A LA TRANSVERSALIDAD DE CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD			
Pregunta	Respuesta		Texto explicativo
¿Su programa presupuestario considera un nivel alto de intensidad con relación a la vinculación transversal de corrupción e impunidad?	Sí	No	En caso de que la respuesta sea afirmativa, su gasto debe quedar etiquetado con la letra F , correspondiente al programa presupuestario y sus respectivos componentes en el SEPBR.
¿Su programa presupuestario considera un nivel medio de intensidad por estar asociado a una o varias de las prioridades expuestas en este documento o son componentes derivados de la existencia de un OIC dentro de la institución?	Sí	No	En caso de que la respuesta sea afirmativa, su gasto debe quedar etiquetado con la letra F , correspondiente a los componentes en el SEPBR.
¿Su programa presupuestario considera un nivel cero de intensidad por no atender de manera directa o indirecta la transversalidad en Corrupción e Impunidad?	Sí	No	En caso de que la respuesta sea afirmativa, su gasto no se etiqueta con la letra F.

Para el caso de los Órganos internos de control (OIC), existen Planes de Trabajo Anuales que se reportan sus avances a la Contraloría del Estado. Esta planificación genera variantes en los procedimientos que desarrollan sus tres áreas principales (auditoría, investigación y substanciación). Por lo tanto, derivada de la particularización de los procesos de los Órganos internos de control, es necesaria la coordinación, revisión y análisis con el titular del OIC para determinar los indicadores y actividades asociados a los componentes.

Glosario de términos

Término / Siglas	Definición
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIC	Órgano Interno de Control
PEAJAL	Política Estatal Anticorrupción de Jalisco
PEGD	Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNA	Política Nacional Anticorrupción
SEAJAL	Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco
SEPBR	Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados
SESAJ	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción

Responsable de la Transversalidad

Para atención de sus dudas:

Mtro. Oscar González Ruiz

Subdirector de Diseño, Seguimiento y Evaluación.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

Correo electrónico: oscar.gonzalez@sesaj.org

Fuentes de Información

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917).

CIDH, (2019). *Corrupción y Derechos Humanos: Estándares interamericanos*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

30

Gobierno del Estado de Jalisco, (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024. Recuperado de: <https://plan.jalisco.gob.mx/>

México Evalúa. (2018a). Hallazgos 2017: Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México (p. 171). Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos2017/>

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge University Press.

Red por la Rendición de Cuentas. (2018). *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*. Recuperado de http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf

Secretaría de la Hacienda Pública, (2020). *Manual de Programación y Presupuesto*. Gobierno del Estado de Jalisco.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, (2020). *Política Estatal Anticorrupción*. Recuperado de: https://www.seajal.org/politica_estatal/

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, (2020). *Política Nacional Anticorrupción*. Recuperado de: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

Robinson, M. (2013). *Manual sobre la elaboración de presupuestos basados en resultados*. Centros Regionales de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados (CLEAR).

Organización de Estados Americanos, (s.f.) *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Obtenido de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.aspG