UNODC
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Centro de Excelencia para
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE GOBIERNO, SEGURIDAD PÚBLICA, VICTIMIZACIÓN Y JUSTICIA

Embajada Británica en México

SECRETARÍA EJECUTIVA SNA

Prácticas Internacionales

para medir, monitorear y evaluar niveles de corrupción y políticas anticorrupción

Prácticas Internacionales

para medir, monitorear y evaluar niveles
de corrupción y políticas anticorrupción

Este manual no ha sido editado formalmente por la UNODC ni por la Embajada del Reino Unido en México. Su contenido no refleja necesariamente los puntos de vistas ni de la Embajada del Reino Unido en México ni de UNODC, o las organizaciones colaboradoras, ni implica ninguna aprobación.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la UNODC, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La información sobre los localizadores uniformes de recursos y enlaces a sitios de Internet contenida en la presente publicación se consigna para facilitar la consulta y es exacta al tiempo de la publicación. Las Naciones Unidas no asumen ninguna responsabilidad por la exactitud de dicha información en el futuro ni por el contenido de sitios web externos.

UNODC, Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia UNODC-INEGI, Embajada Británica en México, *"Prácticas Internacionales para medir, monitorear y evaluar niveles de corrupción y políticas anticorrupción"* (Ciudad de México: México, 2020).

Esta publicación se puede reproducir de manera total o parcial y en cualquier forma con fines educativos o sin fines de lucro sin el permiso especial del titular de los derechos de autor, siempre y cuando se mencione la fuente. La UNODC y la Embajada del Reino Unido en México agradecerían una copia de cualquier publicación que utilice esta publicación como fuente.

No se puede hacer uso de esta publicación con fines de lucro sin la autorización previa, por escrito, de la UNODC o de la Embajada del Reino Unido en México. Las solicitudes para dicha autorización, con la debida justificación del objetivo e intención de la reproducción, deben estar dirigidas a la UNODC:

- unodc-mexicofieldoffice@un.org

Los comentarios sobre este manual son bienvenidos y pueden también enviarse a:

- unodc-mexico.cde.estadistica@un.org
- unodc-mexico.unidaddeinformacionpublica@un.org

Índice

Índice de Tablas.....7
Prefacio.....10
1.Introducción 13
1.1. Instrumentos internacionales para el combate a la corrupción 15
1.1.1. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....16
1.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible.....20
2.Marco Jurídico Nacional 23
2.1. Sistema Nacional Anticorrupción.....26
2.2. Política Nacional Anticorrupción 28
2.3 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Programa Especial Derivado y Planes de Desarrollo a nivel subnacional.....29
3.Metodología para la elaboración del informe.....34
4.Buenas prácticas en áreas específicas.....39
4.1. Medidas de prevención.....41
4.1.1. Reclutamiento y desarrollo profesional de servidores públicos (artículo 7 de la Convención).....41
4.1.2. Adquisiciones públicas (artículo 9 de la Convención) 48
4.1.3. Financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos (artículo 7 de la Convención) 58
4.1.4. Capacitación anticorrupción para servidores públicos (artículo 8 de la Convención).....63
4.1.5. Gobierno electrónico (artículos 9, 10 y 13 de la Convención).....68
4.1.6. Prevención de lavado de dinero (artículo 14 de la Convención).....78
4.2. Detección e investigación de la corrupción.....83
4.2.1. Sistema de orientación de denuncias y protección de informantes (artículos 8 y 33 de la Convención).....83
4.2.2. Agencias especializadas de investigación en casos de corrupción (artículos 30 y 36 de la Convención).....87
4.3. Sanción y reparación del daño 94
4.3.1. Sanciones administrativas (artículos 8 (6) y 30 (6-8) de la Convención)..94
4.3.2. Sanciones penales (capítulo III de la Convención) 99
4.3.3. Extinción de dominio y recuperación de activos (artículos 31, 51 - 57 de la Convención).....106
4.4. Fiscalización y control del gasto (artículos 9(2 y 3) y 13 de la Convención).....115
4.5. Mediciones de niveles de corrupción.....120
4.5.1. Niveles de corrupción experimentados por personas y empresas 121

4.5.2. Percepción de corrupción.....130
4.5.3. Confianza en instituciones.....135
4.5.4. Agenda de investigación a futuro en niveles anticorrupción 141
5.Estrategias anticorrupción 144
5.1. Egipto: Estrategia Nacional Anticorrupción 2019-2022 145
5.2. Hong Kong: Estrategia permanente de la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC).....150
5.3. Indonesia: Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación de la Corrupción 158
5.4. Italia: Planes Trianual de Prevención de la Corrupción y de la Transparencia 2019-2021.....169
5.5. Letonia: Estrategia Operativa del Buró para la Prevención y Combate a la corrupción 2020-2022 y Líneas Guía para la Prevención y el Combate de la Corrupción 2015-2020.....176
5.6. Perú: Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 185
5.7. Reino Unido: Estrategia Nacional Anticorrupción 2017-2022.....195
5.8. Singapur: Estrategia permanente del Buró de Investigación de Prácticas de Corrupción 206
6.Recomendaciones basadas en buenas prácticas internacionales para el desarrollo del MOSEC.....215
6.1. Conclusiones de buenas prácticas en áreas específicas 217
6.2. Conclusiones de estrategias anticorrupción.....225

Índice de Tablas

Tabla 1.1: Instrumentos internacionales para el combate a la corrupción ratificados por México 15
Tabla 4.1: Mediciones de reclutamiento, gestión y desarrollo de servidores públicos....46
Tabla 4.2: Mediciones para la generación de indicadores de adquisiciones públicas....51
Tabla 4.3: Mediciones de información sobre formas de adquisición en contratos públicos....55
Tabla 4.4: Mediciones de la calidad de servicios recibidos vía adquisiciones públicas....57
Tabla 4.5: Mediciones de financiamiento y gasto de partidos políticos....61
Tabla 4.6: Mediciones de capacitación en temas anticorrupción....65
Tabla 4.7: Mediciones de gestión a partir del gobierno electrónico 71
Tabla 4.8: Mediciones de gobierno electrónico 76
Tabla 4.9: Mediciones de monitoreo de riesgos de lavado de dinero 80
Tabla 4.10: Mediciones de protección e incentivos para denunciantes....85
Tabla 4.11: Mediciones de denuncias de corrupción en el sistema de justicia penal 90
Tabla 4.12: Mediciones de eficiencia en órganos especializados contra la corrupción 93
Tabla 4.13: Mediciones de sanciones administrativas a servidores públicos 96
Tabla 4.14:Mediciones de sanciones a casos de corrupción 101
Tabla 4.15: Mediciones de soborno de servidores públicos en el extranjero....104
Tabla 4.16: Normativa de procesos relacionados con la recuperación de activos para México....108
Tabla 4.17: Medición de Recuperación de Activos....113
Tabla 4.18: Mediciones de seguimiento al gasto público en el rubro de la educación básica....119
Tabla 4.19: Mediciones de experiencias de corrupción entre la ciudadanía....123
Tabla 4.20: Mediciones de experiencias de corrupción en las empresas....128
Tabla 4.21: Mediciones de percepciones de corrupción (ciudadanía, empresas y personas expertas)....133
Tabla 4.22: Mediciones de confianza institucional 138
Tabla 5.1: Mediciones del área de investigación de casos de corrupción en Hong Kong....154
Tabla 5.2: Mediciones del área de prevención de la corrupción....156
Tabla 5.3: Mediciones de la encuesta anual de la ICAC....157
Tabla 5.4: Mediciones del pilar uno, prevención de la corrupción 164
Tabla 5.5: Mediciones de pilar dos, cumplimiento de la ley....165
Tabla 5.6: Mediciones de pilar tres, armonización legislativa 166

Tabla 5.7: Mediciones de pilar cuatro, cooperación internacional y recuperación de activos....167
Tabla 5.8: Mediciones de pilar cinco, educación y cultura anticorrupción 168
Tabla 5.9: Mediciones del pilar seis, implementación de mecanismos de erradicación de la corrupción....169
Tabla 5.10: Indicadores en el Plan Trianual de Prevención de la Corrupción y la Transparencia de Italia 174
Tabla 5.11: Mediciones del sub-objetivo de gestión de los recursos humanos para disuadir actos de corrupción....180
Tabla 5.12: Mediciones del sub-objetivo de fortalecimiento de sistemas de control interno 181
Tabla 5.13: Mediciones de reducción de la tolerancia del público hacia la corrupción 182
Tabla 5.14: Mediciones para garantizar las sanciones a conductas relacionadas al abuso y uso ilícito del poder 183
Tabla 5.15: Mediciones relacionadas con la reducción de la influencia del dinero en la política 184
Tabla 5.16: Objetivos específicos, acciones e indicadores (ejemplos) del eje "Capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción"....189
Tabla 5.17: Objetivos específicos, acciones e indicadores (ejemplos) del eje "Identificación y gestión de riesgos"....191
Tabla 5.18: Objetivos específicos, acciones e indicadores (ejemplos) del eje "Capacidad sancionadora del Estado frente a actos de corrupción" 193
Tabla 5.19: Medición de la regulación y transparencia para el combate a la corrupción 201
Tabla 5.20: Mediciones de la amenaza a la seguridad nacional del Reino Unido...201
Tabla 5.21: Mediciones de incremento en la prosperidad (inversiones y negocios)....203
Tabla 5.22: Mediciones de confianza en las instituciones domésticas e internacionales del Reino Unido....204
Tabla 5.23: Mediciones de índices globales compuestos, opiniones de personas expertas sobre la corrupción....205
Tabla 5.24: Mediciones de los reportes de corrupción recibidos por el CPIB de Singapur....211
Tabla 5.25: Mediciones de los resultados de las investigaciones del CPIB....212
Tabla 6.1: Áreas de medición de México alineados a buenas prácticas internacionales....219
Tabla 6.2: Áreas de medición alineadas a buenas prácticas internacionales pendientes de indicadores....221
Tabla 6.3: Mediciones que siguen buenas prácticas de medición, pero con contenidos limitados y sin indicadores....222
Tabla 6.4: Áreas para las que las que no hay información válida en línea....224
Tabla 6.5: Temáticas incluidas en las estrategias anticorrupción (ocho casos) 229

Agradecimientos

Agradecemos el generoso patrocinio del *Foreign and Commonwealth Office* del Reino Unido representado por la Embajada Británica en México a través del Programa de Anticorrupción y Estado de Derecho del Fondo de Prosperidad, que hizo posible el desarrollo y publicación de este informe.

Brindamos especial agradecimiento a los oficiales británicos entrevistados para el proyecto por su buena disposición, así como por su contribución al contenido del informe.

También reconocemos la contribución de contrapartes como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) para brindar retroalimentación a las versiones preliminares de este informe. Adicionalmente, las aportaciones de Constantine Palicarsky, Jason Reichelt y Sophie Meingast, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en su oficina sede en Viena, fueron un insumo valioso para nutrir el desarrollo de este documento. Finalmente, agradecemos a las Sras. Carmen Jimena Hernández Retana y Hanna-Sophie Bollmann por su aportación valiosa como asistentes de investigación durante la elaboración de este proyecto.

Prefacio

La corrupción tiene efectos nocivos en la construcción del tejido social y del Estado de Derecho en una sociedad, erosiona las condiciones para la prosperidad de la población e impacta de forma negativa en la confianza en el gobierno. Por tanto, la corrupción es un problema público que representa un obstáculo para el desarrollo sostenible en el mundo y que vulnera, en mayor medida, los derechos de los más desfavorecidos.

La consecuencia es que la corrupción ha sido tema prioritario dentro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de manera particular para el Objetivo 16: "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas" en el que los gobiernos del mundo acordaron reducir la corrupción y el soborno en todas sus formas. La preocupación de la comunidad internacional por el tema se refleja también en la ratificación que 187 Estados han hecho de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (de aquí en adelante la Convención) desde su adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Conferencia Política de Alto Nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción celebrada en la ciudad de Mérida, México, en 2003.

La Convención enfatiza la necesidad de evaluar de manera periódica los instrumentos legales y las medidas administrativas de acuerdo con su eficacia para prevenir y combatir la corrupción. Esta necesidad fue retomada en el texto de la Convención mediante su artículo 61: "Recopilación, intercambio y análisis de información sobre la corrupción", el cual insta a los Estados parte a analizar las tendencias de la corrupción en su territorio, así como las circunstancias en que se cometen los delitos de corrupción, vigilando la eficacia y eficiencia de sus políticas en vigor. Esta voluntad ha quedado reafirmada en la reciente adopción de la Resolución 8/10 de la Conferencia de Estados parte de la Convención titulada "Medición de la corrupción" en la que la Conferencia *inter alia* solicita a la Oficina de las Naciones Unidas contra las Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) que continué con las consultas necesarias para identificar y refinar metodologías para la medición de la corrupción a efecto de generar propuestas integrales, científicamente sólidas y sustentadas en un marco objetivo con el propósito de asistir a los Estados, a solicitud de parte, en la medición de la corrupción.

Cumplir con estas y otras disposiciones relevantes de los instrumentos internacionales representa un reto formidable, ya que medir los niveles de corrupción y los resultados de las políticas en la materia es una tarea compleja por razones que serán discutidas más adelante con mayor grado de detalle. En ese sentido, identificar y analizar buenas prácticas a nivel

internacional para estimar el impacto de las políticas públicas dirigidas al combate de la corrupción es un proceso de aprendizaje mutuo que puede inducir la adopción de estándares compartidos y metodologías vanguardistas. Con ello se puede contribuir al cumplimiento de la legislación nacional y de los compromisos internacionales en la materia.

Con este enfoque, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en asociación con la Embajada del Reino Unido en México en el marco del Programa de Anticorrupción y Estado de Derecho del Fondo de Prosperidad de aquel país desarrollaron el presente informe, para el cual contaron con el apoyo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional Anticorrupción. La información incluida en este trabajo se estima especialmente útil para construir las políticas enfocadas al combate de la corrupción en México, muchas de las cuales se encuentran en una etapa de diseño o en las primeras fases de su implementación. El objetivo central de este documento es apuntalar los esfuerzos del Estado mexicano desde una óptica de diseño, monitoreo y evaluación de políticas con base en evidencia que pueda robustecer las capacidades del Estado y que pueda tener externalidades positivas en diversas áreas de gobierno con el fin último de obtener mejoras tangibles en el bienestar de la población.

Introducción 1

La creación de un cuerpo de conocimiento sobre un tema poco investigado y comprendido —como la corrupción— arroja más luz sobre los tratos "sucios". Consideremos que, si podemos calcular la inflación o el PIB, no debería estar por encima de nuestras capacidades desarrollar una medida científica y efectiva de corrupción. Así como el conocimiento se profundiza y disemina, creará las condiciones para el cambio, permitiendo a los gobiernos y a otras partes interesadas hacer políticas basadas en evidencia.

Ban Ki-moon
Secretario General de las Naciones Unidas
(2007-2016)
Conferencia Inaugural de la Academia
Internacional Anticorrupción de Viena

1. Introducción

La corrupción adopta muchas formas en distintas partes del mundo, lo que tiene consecuencias en una variedad de sujetos (individuos, empresas y servidores públicos), sectores económicos y aspectos de la vida cotidiana. [1] Las aproximaciones analíticas utilizadas para estudiar el fenómeno reflejan esta diversidad.[2] El desarrollo de elementos metodológicos permite una mejor comprensión de fenómenos complejos como la corrupción, y sirve también para evaluar el cumplimiento de metas y objetivos con base en información contextualizada.[3]

De acuerdo con especialistas, la examinación de una política pública sin los elementos de medición, monitoreo y evaluación pertinentes reduce su validez, fiabilidad y credibilidad, y se convierte básicamente en la agregación de las percepciones de los involucrados, minando así su utilidad en la toma de decisiones.[4] El hecho de contar con mediciones transparentes, rigurosas y de carácter público reduce espacios para la opacidad y la arbitrariedad en el gobierno. En consecuencia, la ciudadanía cuenta con herramientas para estar mejor informada y garantizar su derecho a la transparencia y, sobre todo, a la rendición de cuentas por parte de sus gobernantes.

En este ámbito de evaluación, es responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, proponer la metodología -con base en indicadores aceptados y confiables- para medir el fenómeno de la corrupción- y evaluar las políticas integrales en la materia.[5] Se prevé que los indicadores diseñados para este propósito estén contenidos en el Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC), mismo que se encuentra en proceso de conceptualización y desarrollo por parte de la SESNA. El MOSEC contempla la identificación de técnicas internacionales y nacionales para medir, seguir y evaluar el fenómeno de la corrupción, así como de las estrategias para combatirlo.

La medición de la corrupción y la evaluación de las políticas públicas diseñadas para reducir estas conductas concretan los siguientes objetivos:

- El cumplimiento de elementos puntuales de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción sobre el aumento y difusión de conocimientos para la prevención de la corrupción (artículo 6 subpárrafo 1 inciso b).

[1] Centro de Excelencia UNODC-INEGI en Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia, *Critical review of existing practices to measure the experience of corruption* (2018), pág.3.
[2] Gulnaz Sharafutdinova, "What Explains corruption perceptions? The dark side of political competition in Russia's regions" En *Comparative Politics* Vol. 42 No. 2, págs. 147-166.
[3] Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México* (Ciudad de México, 2013), pág.15.
[4] Jesper Johnson, Hannes Hechler, Luís De Sousa y Harald Mathisen, *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators* (Bergen [NO]: 2011), pág. 11.
[5] Lo anterior con base en la Fracción II del artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- La recopilación, intercambio y análisis de información sobre la corrupción (art. 61).
- La evaluación periódica de los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes en contra de la corrupción (art.5(3)).

La erradicación de la corrupción es una las prioridades del Gobierno Federal mexicano plasmadas en la sección 1 del Plan Nacional de Desarrollo (PND).[6] Para ello, el Gobierno de México centra sus esfuerzos en combatir prácticas como:

> [E]l desvío de recursos, la concesión de beneficios a cambio de gratificaciones, la extorsión a personas físicas o morales, el amiguismo, el compadrazgo, la exención de obligaciones y de trámites y el aprovechamiento del cargo o función para lograr cualquier beneficio personal o de grupo.[7]

La construcción de indicadores en el ámbito de las políticas anticorrupción no es una tarea sencilla. La corrupción es un fenómeno que tiene una naturaleza oculta y puede ocurrir que entre los involucrados exista un sentimiento de colusión, por lo que no siempre es del todo fácil identificar.[8] También hay que recalcar que monitorear y evaluar los niveles de la corrupción y las políticas públicas enfocadas en su combate no representa aún una práctica extendida en materia de política comparada.[9] Si bien se presentan estos dos grandes retos, existen algunos registros de metodologías y fuentes prácticas para apoyar las tareas de seguimiento y evaluación.[10] En general, el escaso análisis de la corrupción desde un enfoque de medición representa un vacío que dota a este documento de un especial valor.

Tomando en cuenta lo anterior, el Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia UNODC-INEGI presenta un conjunto de buenas prácticas internacionales utilizadas para cuantificar la línea base de los niveles de corrupción y de las políticas públicas relacionadas con la materia, así como el cumplimiento de los objetivos y las metas que han sido trazadas en otros países. Esto contribuye al avance en el cumplimiento del artículo 5 de la Convención que insta a los Estados parte tanto a evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción como a participar en proyectos de cooperación internacional y regional pertinentes para promover y formular dichas medidas de prevención.

---

[6] Plan Nacional de Desarrollo, versión publicada del PND en el DOF el 12 de julio de 2019.
[7] Plan Nacional de Desarrollo, Apartado I. Política y Gobierno, sección "Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad".
[8] UNODC, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia UNODC-INEGI, *Manual de encuestas de corrupción* (2018).
[9] UNODC, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Elaboración y aplicación de las estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica* (Viena [AT], 2017), pág. 45-46.
[10] *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators*; pág.39.

La relevancia del presente documento se da en el entendido de que, para evaluar la calidad de los componentes de una política, una parte toral consiste en tener fuentes de información sólidas que permitan nutrir a los indicadores que se emplean para monitorear y evaluar una política pública. En ese sentido, para facilitar que se repliquen aquellas buenas prácticas a nivel internacional, se brinda referencia de la información pública disponible para México que versa sobre la materia sustantiva de los indicadores de corrupción y de las políticas públicas relacionadas de otros países y territorios incluidas en este documento.

1.1. Instrumentos internacionales para el combate a la corrupción

México es un país activo en la lucha contra la corrupción a nivel global al haber ratificado tres instrumentos jurídicos relevantes en la materia. De estos instrumentos, dos son de carácter internacional y uno de naturaleza regional, como se ilustra en la tabla 1.1.

Tabla 1.1: Instrumentos internacionales para el combate a la corrupción ratificados por México

A nivel internacional	A nivel regional
Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (1997).	Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de la Organización de Estados Americanos (1996).
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) (2004).	

Fuente: *Elaboración propia*

El trabajo de UNODC está enfocado en apoyar a que los Estados parte cumplan la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, a lo largo de este documento priorizamos su vinculación con las herramientas de planeación más importantes para el combate a la corrupción en el ámbito nacional: la Política Nacional Anticorrupción y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024.

1.1.1. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La Convención es el único instrumento cuasi-universal contra la corrupción (187 Estados parte) y su cumplimiento es fundamental para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030 que insta a los países a "promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles". La Convención, también conocida como la Convención de Mérida, al haber sido en esta ciudad mexicana en la que tuvo lugar la Conferencia Política de Alto Nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se caracteriza por su enfoque de gran alcance y el carácter jurídico obligatorio de muchas de sus disposiciones. México fue uno de los primeros países en firmar (12/2003) y ratificar (07/2004) la Convención. Al 25 de abril de 2020 son 187 Estados parte los que forman parte de este tratado.

La Convención prevé la tipificación o consideración de tipificación de diversos delitos de corrupción como el soborno, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, actos de corrupción en el sector privado, entre otros. A través de la Convención, los Estados parte se obligan a tomar medidas contra la corrupción enfocadas en cinco áreas específicas:

1. Medidas preventivas (Capítulo II): Las acciones previstas en este capítulo de la Convención se enfocan en acciones para prevenir la comisión de actos de corrupción. Entre estas se incluye el diseño e implementación de políticas y prácticas de prevención en general (artículo 5), el establecimiento de un órgano u órganos anticorrupción (art. 6), prácticas de reclutamiento, promoción y jubilación de servidores públicos basados en el mérito, la equidad y la aptitud (art.7), códigos de conducta para servidores públicos que promuevan la integridad, la honestidad y la responsabilidad (art.8), contrataciones públicas y gestión de la hacienda pública basada en la competencia y la transparencia (art.9). También se establece la necesidad de que la información pública sea transparente (art.10), medidas relativas al Poder Judicial y Ministerio Público (art.11), medidas de prevención en el sector privado (art.12), la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público en la lucha contra la corrupción (art.13) y medidas para prevenir el blanqueo de dinero con un énfasis en la cooperación internacional para tal fin (artículo 14).
2. Penalización y aplicación de la ley (Capítulo III): El capítulo III de la Convención prevé la tipificación de conductas de corrupción que van más allá de criminalizar las formas básicas de corrupción -como el

soborno y la malversación o peculado de fondos públicos- al exigir que se tipifiquen o que se considere la tipificación de delitos como el tráfico de influencias y el encubrimiento y lavado del producto de la corrupción.[11]

3. Cooperación internacional (Capítulo IV): Considerando que la cooperación internacional es un elemento crucial para la investigación de los imputados en hechos de corrupción y su enjuiciamiento y adjudicación, la Convención prevé que los países deben establecer formas de cooperación como la extradición, la asistencia legal mutua, investigaciones conjuntas, entre otras formas de cooperación.
4. Recuperación de activos (Capítulo V) Este capítulo establece la restitución de activos como principio fundamental de la Convención y prevé que los Estados parte se prestarán la más amplia cooperación y asistencia entre sí a este respecto. Asimismo, incluye las disposiciones en cuanto a la obligación de a las instituciones financieras nacionales a que verifiquen las identidades de sus clientes e intensifiquen su escrutinio de toda cuenta solicitada o mantenida por o a nombre de personas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas prominentes y de sus familiares y estrechos colaboradores. Adicionalmente, este capítulo incluye medidas vanguardistas y de amplio alcance para la recuperación de activos robados.
5. Asistencia técnica e intercambio de información (Capítulo VI): El capítulo VI incluye la capacitación, así como el intercambio de experiencias y de conocimiento entre las autoridades para generar una mayor cooperación entre los Estados parte con el objetivo de prevenir y combatir la corrupción.

Para apoyar la aplicación de la Convención por los Estados parte fue establecido un Mecanismo de Examen de la Aplicación (IRM por sus siglas en inglés).[12] De acuerdo con los principios del examen entre pares de dicho mecanismo, la implementación de la Convención en cada Estado Parte es evaluada por dos países elegidos al azar. Uno de los dos países examinadores debe ser parte del mismo grupo regional del Estado bajo examen y el otro puede pertenecer a cualquier grupo regional. En el primer ciclo de examen, se examina la aplicación de los capítulos III y IV de la Convención por parte del país examinado, mientras que el segundo ciclo examina la aplicación de los capítulos II y V de la Convención. Conforme a los términos de referencia del Mecanismo, UNODC publica los resúmenes de los informes de país para cada país bajo

[11] En total, la Convención toma en cuenta 11 conductas enlistadas a continuación: 1) soborno de funcionarios públicos nacionales, 2) soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, 3) malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, 5) tráfico de influencias, 6) abuso de funciones, 7) enriquecimiento ilícito, 8) soborno en el sector privado, 9) malversación o peculado de bienes en el sector privado, 10) blanqueo del producto del delito, 11) encubrimiento y 12) obstrucción de la justicia.
[12] *Implementation Review Mechanism*

examinación. El informe completo es publicado si el país bajo examen así lo desea. Adicionalmente, dentro de la estructura del IRM se incluye el Grupo de Examen de la Aplicación, un grupo intergubernamental de composición abierta formado por Estados que funge como órgano subsidiario de la Conferencia de los Estados parte de la Convención (COSP por sus siglas en inglés[13], Conferencia en adelante). El Grupo de Examen de la Aplicación mantiene una visión general del proceso de examen y presenta a la Conferencia conclusiones y recomendaciones.

Dado que la mayoría de las políticas anticorrupción están dirigidas a implementar de manera efectiva la Convención y esta tiene el estatus de ley ordinaria en la legislación nacional de México (de acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos),[14] el IRM representa una herramienta idónea para apoyar los esfuerzos del país para implementar políticas públicas anticorrupción. En el caso de México, el examen del primer ciclo fue realizado en el año 2015 por Perú y Azerbaiyán. En este ciclo de examen se recomendó, entre otras cosas, realizar un estudio comparativo entre el derecho federal y el estatal sobre las materias de los capítulos III y IV de la Convención y, en el caso de divergencias, abrir un espacio de diálogo entre la Federación y los Estados a fin de asegurar la implementación de la Convención en todos los niveles.[15] Las personas expertas también hicieron recomendaciones específicas legales referentes a la penalización y aplicación de la ley (Capítulo III), así como analizar si sería útil armonizar la definición de servidor público y aplicar dicha definición en la legislación pertinente. De igual manera, en términos de cooperación internacional (Capítulo IV), las personas expertas examinadoras sugirieron entre otros adoptar o fortalecer medidas relacionadas con la extradición, la asistencia jurídica recíproca y la aplicación de la Convención directamente en la ausencia de tratados o cuando los tratados bilaterales contienen reglas más estrictas para la cooperación internacional.

Para el segundo ciclo de examen, la aplicación de la Convención en México fue examinada por Guatemala y Sao Tomé y Príncipe. Los hallazgos de este ciclo se publicaron en 2019 y las recomendaciones versaron sobre los dos capítulos bajo examen en el segundo ciclo: medidas preventivas (capítulo II) y recuperación de activos (capítulo V).[16] Entre las observaciones realizadas se recomendó, de manera homóloga al primer ciclo, contar con un estudio comparativo entre el derecho federal y el estatal sobre las materias de los capítulos II y V de la Convención y, en el caso de divergencias, abrir un espacio de diálogo entre la Federación y los Estados a fin de asegurar la implementación de la Convención en todos los niveles. También se recomendó *inter alia* velar por el reclutamiento de los servidores públicos con base en criterios objetivos

[13] *Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption*.
[14] En septiembre de 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una contradicción de tesis en la que los derechos humanos contenidos en convenios internacionales suscritos por México tendrán la misma jerarquía que la Constitución Federal (Contradicción de Tesis 293/2011.)
[15] Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Grupo de Examen de la Aplicación. Ciclo de Examen I para México (2015).
[16] Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Grupo de Examen de la Aplicación. Ciclo de Examen II para México (2019).

como el mérito. Las personas expertas que examinaron la aplicación de la Convención en México también identificaron áreas de oportunidad relacionadas con las adquisiciones públicas de bienes y servicios. En el área de recuperación de activos se recomendó, entre otras cosas, la adopción de medidas para facultar que otros Estados acrediten ante tribunales mexicanos la propiedad de bienes adquiridos mediante la comisión de un delito y para dar efecto a los decomisos dictados por otros Estados Parte.

En relación con otras convenciones internacionales que abordan el tema de la corrupción, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) requiere que los Estados parte adopten una legislación nacional en la que se tipifique como delito el intento y/o soborno a funcionarios públicos extranjeros. Mientras se trabaja con una definición amplia de soborno, la Convención de la OCDE exige sanciones disuasivas para los ofrecimientos de soborno. De manera similar a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención de la OCDE requiere de los Estados parte penalizar el lavado de dinero y el soborno a servidores públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas; no obstante, este último instrumento se considera más especializado. Mientras la Convención de la OCDE busca prevenir y sancionar el lado de la oferta a partir de las sanciones a los extranjeros sin residencia permanente en un territorio, la Convención de las Naciones Unidas tiene una perspectiva más comprensiva que incluye el comportamiento de extranjeros con permanencia temporal o permanente, así como de la ciudadanía. Además, la Convención de Naciones Unidas toma en cuenta más conductas de corrupción y pone un énfasis en las causas que originan el fenómeno.

Por su parte, la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de la Organización de Estados Americanos (OEA) exige a los Estados que fortalezcan y desarrollen los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte. La CICC es la primera convención internacional anticorrupción (entró en vigor antes que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción) y tiene áreas de coincidencia en cuanto a que ambos instrumentos tratan temas tales como los códigos de conducta para servidores públicos, las declaraciones de ingresos que fomentan la participación de la sociedad civil, la contratación de servidores públicos con base en el mérito y los mecanismos de asistencia y de cooperación. La CICC prevé un Mecanismo de Seguimiento (MESICIC por sus siglas en inglés)[17] en el cual la implementación de la Convención en cada Estado Parte es evaluada por los representantes de otros dos Estados parte.

Uno de los aspectos a destacar de las recomendaciones emitidas por los representantes de Brasil y Haití en el contexto del MESICIC para México, es el de poner en práctica metodologías e indicadores a los que hace referencia la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para analizar los resultados objetivos de reformas y

[17] *Monitoring Mechanism for the Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption.*

adiciones al Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas para faltas administrativas graves de los servidores públicos y de particulares involucrados.[18] En ese sentido, este informe busca contribuir con el cumplimiento de esta recomendación por medio del estudio de casos internacionales en los que se pusieron en marcha distintas métricas para evaluar el progreso de las respectivas políticas anticorrupción.

En suma, las tres Convenciones tienen una serie de coincidencias al demandar de los Estados parte la articulación de medidas relacionadas con la protección de denunciantes, la contratación de bienes y servicios, prácticas contables y de auditoría transparentes, las sanciones a actos de corrupción y de cohecho de servidores públicos extranjeros, la extradición, la asistencia jurídica recíproca y la confiscación de bienes. Sin embargo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es la única que incluye obligaciones sobre la recuperación de activos.

El hecho de que México haya firmado y ratificado estos tres instrumentos posiciona al país como un actor comprometido con la prevención y el combate a la corrupción. Asimismo, su adhesión brinda áreas de oportunidad en términos de aprendizaje institucional y cooperación para el desarrollo entre los países que revisan el progreso en este tema. Esta serie de compromisos implica que deben dedicarse recursos para facilitar el proceso de escrutinio y que los resultados de dicho proceso deben revisarse a fin de adoptar medidas concretas para el combate a la corrupción.

1.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible

Un segundo conjunto de instrumentos relevantes para la lucha anticorrupción a nivel global está constituido por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual comprende las prioridades que los gobiernos del mundo, incluido el de México, se comprometieron a atender desde septiembre de 2015 con miras a cumplir dichos Objetivos en los próximos 15 años. El avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se mide a través de metas e indicadores que fueron definidos y aprobados por especialistas del mundo en la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. Entre estos se encuentra el Objetivo 16, que busca la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso de justicia para todos y todas, así como crear instituciones eficaces, responsables inclusivas en todos los niveles. A efecto de este documento, vale la pena subrayar la meta 16.5 que está relacionada con las medidas anticorrupción al fijar como objetivo para el 2030:

[18] Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, "Vigésima Séptima Reunión del Comité de Expertos. México, Informe final" (2016).

Meta 16.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible:
Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas

Dos indicadores (16.5.1 y 16.5.2, véanse recuadros más abajo) están asociados a la Meta 16.5, los cuales reflejan el progreso en esta área. Dichos indicadores representan tan sólo una parte de un fenómeno amplio como el de la corrupción, y son útiles como "una herramienta de referencia y de medición para los Estados Miembros".[19] En ese sentido, el Manual de Encuestas de Corrupción que desarrollaron UNODC y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) provee estándares internacionales y describe buenas prácticas en la medición de ambos indicadores, por lo que se aconseja su revisión.

Indicador 16.5.1:
Proporción de personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a las que un funcionario público les ha pedido un soborno, durante los últimos 12 meses.

Indicador 16.5.2:
Proporción de negocios que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a los que un funcionario público les ha pedido un soborno, durante los últimos 12 meses.

Para el caso de México, ambos indicadores pueden ser monitoreados a partir de las mediciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Estas mediciones periódicas están apegadas a estándares internacionales. Al indicador 16.5.1, sobre casos de soborno experimentados por las y los ciudadanos, se le da seguimiento por medio de las experiencias de corrupción estimadas en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), la cual es realizada de manera bienal desde 2011 (previo a la aprobación de la Agenda 2030 que contiene los ODS). En tanto, la información del indicador 16.5.2, sobre la victimización por conductas de corrupción en empresas, se recolecta a través de la información provista por la Encuesta Nacional de Victimización a Empresas (ENVE), levantada de manera bienal desde 2012, y por la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) que cuenta con una edición realizada en 2016. Lo anterior permite tener métricas del sobomo experimentado por la ciudadanía y por empresas a lo largo del tiempo y a nivel desagregado para México. Estos resultados cuentan con la ventaja adicional de que pueden ser sometidas a comparaciones internacionales.

[19] *Manual de encuestas de corrupción*, pág. 19.

Marco jurídico nacional 2

2. Marco Jurídico Nacional

El Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido como objeto desde su génesis en 1917 combatir la corrupción.[20] Para ello, el texto constitucional mexicano articula la persecución de hechos ilícitos por corrupción en tres categorías:

1. Delitos[21]
2. Causales de responsabilidad administrativa[22]
3. Casos de responsabilidad política[23]

Por una parte, de acuerdo con el artículo 109, fracción II constitucional, la comisión de ofensas de corrupción será sancionada por la legislación penal. En ese sentido, tanto el Código Penal Federal en su Título Décimo del Libro Segundo y cada uno de los códigos penales de las entidades federativas establecen sanciones para delitos que incluyen las siguientes conductas:[24]

- ejercicio ilícito del servicio público,
- abuso de autoridad,
- cohecho,
- peculado,
- enriquecimiento ilícito y
- tráfico de influencias

Los delitos por corrupción del orden federal son perseguidos por la Fiscalía General de la República (FGR) a través de un órgano especializado en su estructura orgánica denominado Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (artículo 102 de la Constitución), que se encarga de los casos de servidores públicos federales y del uso indebido o malversación de fondos y recursos federales (artículo 29 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República). No obstante, sólo el 10% de los delitos de corrupción en México tiene causa federal[25], por lo que es fundamental considerar el rol de las procuradurías o fiscalías generales de las entidades federativas, las cuales están encargadas de investigar los posibles ilícitos de los servidores públicos locales de los tres poderes, órganos autónomos locales y administraciones municipales (véase por ejemplo el artículo 328 del Código Penal del Estado de México). Los delitos en la

[20] Ana Elena Fierro, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*. (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017), pág.23.
[21] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 109 fracción II.
[22] *Ibíd*. Artículo 109 fracciones III y IV.
[23] *Ibíd*. Artículo 109 fracción I y artículo 110.
[24] Una herramienta útil para revisar datos homologados de los delitos tipificados a nivel local es la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos para Fines Estadísticos del INEGI que es empleada en los distintos proyectos relacionados con la incidencia delictiva del Instituto. La Norma Técnica puede consultarse en la siguiente liga: https://snieg.mx/DocumentacionPortal/Normatividad/vigente/Norma_Tecnica_Delitos_con_Fines_Estadisticos.pdf
[25] Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Grupo de Examen de la Aplicación. Ciclo de Examen I para México (2015), pág.2.

legislación mexicana corresponden en gran medida con los incluidos en el capítulo III de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Ahora bien, la tipificación de las conductas de soborno en el sector privado, malversación o peculado en el sector privado, obstrucción de la justicia y la participación como cómplice, colaborador o instigador de delitos de corrupción cuenta con áreas de oportunidad en México en relación con su homologación con los estándares internacionales suscritos.

La responsabilidad administrativa tiene que ver con la falta a una serie de principios tales como la disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.[26] Si bien la diferencia entre delitos y faltas administrativas no es del todo clara,[27] una de las maneras de distinguir las últimas es que sus penas son menos severas. Mientras que los delitos por hechos de corrupción se castigan con privación de la libertad, la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece sanciones entre las que se incluyen amonestaciones, suspensiones, destituciones o inhabilitaciones en el ejercicio del cargo del servicio público, así como sanciones económicas.

Otra forma de analizar esta distinción es que mientras las penas por delitos merecen la privación de derechos e implican la búsqueda de mecanismos de educación para la reinserción social, las sanciones administrativas tienen una finalidad únicamente de disuasión o reparación del daño.[28] Sobre las instituciones encargadas de sancionar estas conductas, la Constitución distingue entre hechos graves y otros. En relación con los primeros, los responsables de la investigación son la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y los órganos de control interno de las instituciones públicas. Entre estos, el más importante es la Secretaría de la Función Pública, que se encarga de coordinar la labor de los órganos internos de control de las dependencias y entidades del gobierno a nivel federal. Por otro lado, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) resuelve las investigaciones correspondientes a faltas graves a través de la Tercera Sala Superior y cinco salas regionales especializadas de dicho organismo encabezadas por los magistrados especializados en anticorrupción.

Para las responsabilidades que no son consideradas graves, únicamente los órganos internos de control realizan tanto el conocimiento como la resolución (artículo 109 constitucional fracción III párrafo 2). Dichos órganos cuentan con la facultad para presentar denuncias por hechos que pudieran ser delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. El artículo 109 constitucional ordena replicar este entramado a nivel de entidades federativas para sancionar las responsabilidades de los servidores públicos locales, por lo que existen órganos internos en las instituciones locales. También es importante mencionar que existen auditorías superiores y fiscalías especializadas en combate a la corrupción a nivel subnacional que se encargan de investigar las faltas administrativas y delitos cometidos por los servidores públicos en las administraciones públicas estatales y/o municipales.

[26] Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, párrafo uno.
[27] *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, pág.25.
[28] *Ibíd*., pág.127.

La distinción entre delitos y faltas administrativas no excluye que existan comportamientos que pertenecen a ambas categorías.[29] Un delito de corrupción, en un primer momento, puede clasificarse como una falta administrativa y luego pasar al ámbito penal cuando existe evidencia de que la conducta constituye un delito, para, finalmente, recibir penas administrativas. En otros casos, un acto ilícito puede encauzarse al ámbito penal pero no se descarta que entre las penas se incluyan aquellas correspondientes al ámbito administrativo: "[L]a jurisprudencia se ha pronunciado por la constitucionalidad de la imposición de sanciones provenientes de distintos ámbitos a servidores públicos por la realización de una sola conducta".[30]

La tercera manera en la que se caracteriza a la corrupción en el orden jurídico mexicano es como responsabilidad política. La responsabilidad política se refiere a que las y los titulares de los órganos deben hacerse cargo de las consecuencias de sus actuaciones como representantes del Estado.[31] Este tipo de responsabilidad está reglamentada en el artículo 110 constitucional,[32] que establece que el procedimiento para castigar este tipo de ilícitos es el juicio político, al cual pueden ser sometidos un conjunto de servidores públicos de alta jerarquía.[33] A este respecto, el Congreso de la Unión conduce el procedimiento de juicio político, en el cual el Senado funge como acusador y la Cámara de Diputados como juzgador.[34] Las disposiciones para aplicar el juicio político se refieren al perjuicio del interés público, actos que atacan las instituciones democráticas y al ataque a la forma de gobierno representativo, republicano y federal, así como las acciones que deriven en algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.[35] A pesar de que han existido múltiples solicitudes de juicio político ninguna ha progresado desde que se introdujo la figura en su forma actual en la Constitución en 1982.[36]

---

[29] De acuerdo con el artículo 14 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos "[C]uando los actos u omisiones de los servidores públicos queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción […] los procedimientos respectivos se desarrollarán de forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda" De lo anterior se desprende que un mismo hecho puede contener hechos sancionables en materia administrativa y penal.

[30] *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*. Pos. de 1205 de 2895 *ebook*.

[31] *Ibíd*., pág.41

[32] *Ibíd*., pág.77

[33] De acuerdo con el artículo 110 del texto constitucional, podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión; los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los consejeros de la Judicatura Federal; los secretarios de Despacho; el Fiscal General de la República; los magistrados de Circuito y jueces de Distrito; el consejero Presidente; los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral; los magistrados del Tribunal Electoral; los integrantes de los órganos constitucionales autónomos; los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, de empresas de participación estatal mayoritaria, de sociedades y asociaciones asimiladas a estas y de fideicomisos públicos

[34] *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, pág.78.

[35] Diego Valadés *El control del poder* (Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998), pág. 401.

[36] Édgar Danés Rojas, "La reforma constitucional en materia de juicio político". En *Derecho procesal constitucional en perspectiva histórica. A 200 años del Tribunal de Ario de Rosales, Tomo I*, (coords.) Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Juan Antonio Magaña de la Mora, Emmanuel Roa Ortiz (Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018), pág. 181.

De esta tipificación de conductas ilícitas, así como de la necesidad de reducir los efectos nocivos de la corrupción en la sociedad, se desprenden una serie de políticas y programas implementados por varias instituciones del Estado mexicano que tienen el propósito expreso de combatir este problema público. A continuación, se presentan tres de estas instituciones y programas que guían a los órganos públicos a fin de orientar sus acciones dirigidas contra la corrupción.

2.1. Sistema Nacional Anticorrupción

La reforma constitucional aprobada en 2015 sentó las bases de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual tiene como objetivo articular la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para prevenir, investigar, y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción (art. 1 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción). A partir de dicha coordinación, se establecen los pilares para generar las políticas y las bases para promover, fomentar y difundir la cultura de la integridad, así como la ética pública y la responsabilidad en el servicio público.

Para materializar este objetivo y garantizar la eficacia y coordinación dentro del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el artículo 113 fracción I constitucional estipula que el SNA consta de un Comité Coordinador en el que participan las personas titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Secretaría de la Función Pública, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, del instituto encargado de la transparencia previsto en el artículo 6° Constitucional, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y de representantes del Consejo de la Judicatura Federal, así como un Comité de Participación Ciudadana (CPC). Este último está integrado por cinco ciudadanos y ciudadanas que hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. El CPC está formado por personas externas al ámbito burocrático y tiene como propósito incrementar el grado de supervisión de la ciudadanía sobre los servidores públicos.

Además de este entramado institucional, la reforma legal anticorrupción de 2015 dio origen a una serie de instituciones especializadas en el combate de estas conductas, así como nueva reglamentación en el mismo sentido. La modificación del artículo 73 de la Constitución en su fracción XXIX inciso H prevé crear una Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como cinco Salas Regionales Especializadas (encabezadas por los denominados magistrados y magistradas anticorrupción). Dichas magistraturas se encargarán de resolver los casos en los que existe evidencia para suponer actos de corrupción graves por parte de servidores públicos y particulares. Esta posibilidad de sancionar a actores privados por causa de corrupción representa una novedad importante incluida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (arts.65-72) y en el Código Penal Federal (arts.212-224). Entre las sanciones se incluyen:

- sanciones económicas,
- inhabilitaciones temporales para ejercer cargos públicos e
- indemnizaciones por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal y, en el ámbito penal, penas de prisión de los tres meses a los 14 años.

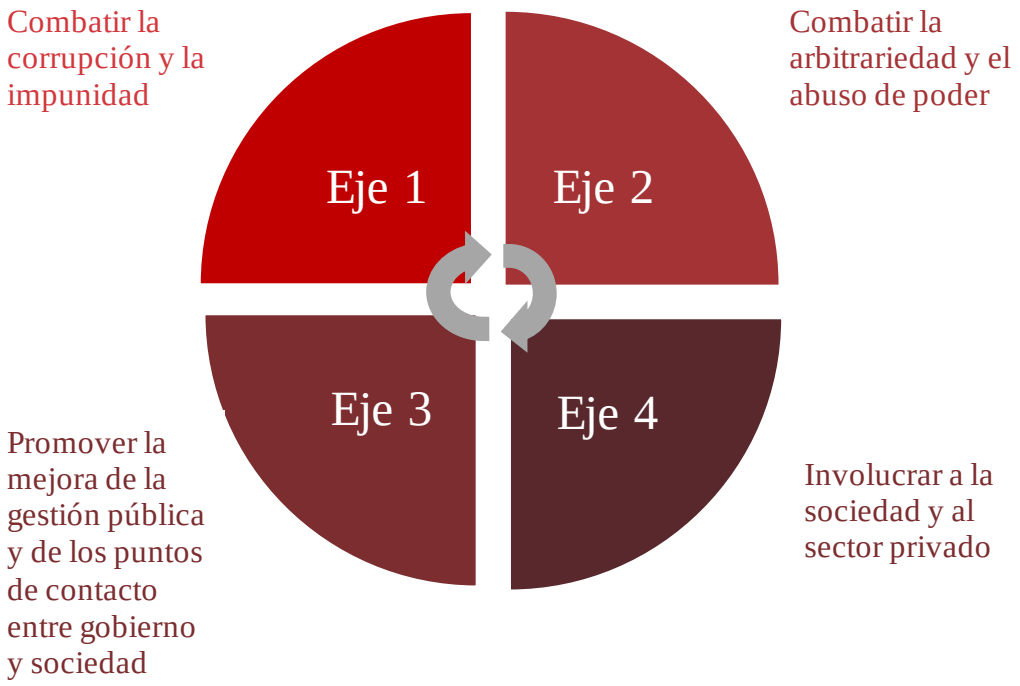
Para el caso de personas morales se incluye la suspensión de actividades y/o la disolución de la sociedad que cometió la falta. Vale la pena subrayar que la Plataforma Digital Nacional es el medio encargado de brindar el acceso público a la relación de particulares que se encuentren inhabilitados para celebrar contratos con los entes públicos como consecuencia de conductas ilegales asociadas a la corrupción.

La importancia de la reforma constitucional y las leyes secundarias que dan origen al SNA radica en que parten de un enfoque sustentado en la coordinación entre diversas instancias con el objetivo de desarticular las redes de corrupción. Lo anterior se da en un marco en el que se obliga al Comité Coordinador a someterse a que un ente ciudadano como el Comité de Participación Ciudadana para que supervise sus funciones. Por lo anterior, el Sistema Nacional Anticorrupción representa una innovación en la perspectiva y el diseño institucional para el combate a la corrupción en México.

2.2. Política Nacional Anticorrupción

La Política Nacional Anticorrupción (PNA), aprobada por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción en enero de 2020, es una parte central de dicho Sistema que sirve como guía de las acciones para prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas y hechos de corrupción. De acuerdo con el diagnóstico integral realizado por la SESNA contenido en la PNA existen cuatro ejes a partir de los cuales se debe atacar el fenómeno de la corrupción (véase ilustración 2.1).

Ilustración 2.1: Esquema de la Política Nacional Anticorrupción



Fuente: *Política Nacional Anticorrupción*

De cada uno de los ejes se desprenden diez prioridades (40 en total), las cuales buscan fortalecer las capacidades sociales y gubernamentales para combatir la corrupción en aspectos puntuales identificados como áreas de oportunidad. Cada uno de los ejes de la PNA representa un programa de implementación, el cual contendrá las acciones y proyectos necesarios para atender las problemáticas identificadas de manera focalizada. Estos programas de implementación son un mecanismo que permite asignar responsables para cada tarea y generar sinergias con actores de diversos sectores interesados en realizar una contribución a la estrategia y/o esenciales para la implementación en un área específica.

Por su parte, el MOSEC es la herramienta concebida por la SESNA a través de la cual se identificarán los resultados y los impactos que generan los cuatro programas

de implementación de la PNA. Dadas las similitudes que se planea que existan entre la PNA y las Políticas Estatales Anticorrupción (PEA), el MOSEC será una herramienta útil también para obtener información que nutra indicadores a nivel subnacional y que haga posible el monitoreo y la implementación de las distintas políticas anticorrupción a nivel de entidad federativa. Un modelo de seguimiento como este coincide con el contenido de la Declaración de Kuala Lumpur sobre las Estrategias de Lucha contra la Corrupción, que comprende una serie de recomendaciones generadas por autoridades y personas expertas invitadas por UNODC y el PNUD para instruir el proceso de desarrollo, rediseño, e implementación de políticas anticorrupción sostenibles.[37] En ese sentido, es útil revisar la experiencia de otros países y de organizaciones internacionales en los que haya buenas prácticas de información estadística desagregadas para entidades subnacionales.

A través de un monitoreo de las distintas etapas de la política pública, como el que el MOSEC pretende hacer, se concretan dos de los enfoques de la PNA. El primero es el de lograr que se cumpla la Política de forma gradual a partir de un monitoreo de etapas en un orden lógico. El segundo tiene que ver con el ajuste estratégico a partir de los cambios en las condiciones, de la disponibilidad de recursos y de los nuevos retos que lleguen a ser identificado en el proceso de implementación.

2.3 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Programa Especial Derivado[38] y Planes de Desarrollo a nivel subnacional

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) describe la corrupción como un problema público que ha frenado el desarrollo del país en las décadas más recientes. Como consecuencia, el PND plantea como objetivo erradicar la corrupción durante la presente administración. Para ello, se prevén una serie de acciones tales como tipificar los casos de corrupción y los delitos electorales como meritorios de prisión preventiva oficiosa, monitorear a los servidores públicos a través de la presentación de sus declaraciones patrimoniales, fiscal y de intereses, revisar los esquemas de adquisiciones de servicios públicos, entre otras. El PND también incluye medidas de rediseño institucional como fortalecer órganos públicos con responsabilidades en la materia anticorrupción como la SFP y la ASF, así como reorientar la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), además de crear de un órgano especializado contra el lavado de dinero.

Para cumplir las disposiciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo existen los Programas Especiales, que son instrumentos previstos en los artículos 26, 26 bis, 27, 29, 30 y 31 de la Ley de Planeación. En cuanto al combate a la corrupción y

[37] De la cual tomó nota la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en su quinta reunión celebrada en la ciudad de Panamá, Panamá, del 25 al 29 de noviembre de 2013 (resolución 5/4 punto 11). Para consultar la Declaración de Kuala Lumpur véase el Anexo de *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de combate a la corrupción: guía práctica*, págs. 59-62

[38] Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024.

promoción de la integridad, la SFP, la SHCP y la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República presentaron, en agosto de 2019, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024. Dicho programa especifica las estrategias prioritarias a llevar a cabo en los próximos cinco años y contiene una serie de metas e indicadores para evaluar el progreso de estas acciones. La base del programa especial consiste en los cinco objetivos primordiales con sus respectivos componentes principales que se presentan en la ilustración 2.2 presentada a continuación.

Ilustración 2.2: Objetivos prioritarios del programa especial de la Administración Pública Federal (APF) contra la corrupción y la impunidad

1. Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción

- Generar condiciones que articulen redes ciudadanas y espacios participativos.
- Mejorar el control interno.
- Focalizar los actos de fiscalización en las áreas proclives a irregularidades e ilícitos.
- Consolidar un modelo de rendición de cuentas en la Administración Pública Federal (APF) y la adopción de una cultura de apertura gubernamental.
- Impulsar y operar un sistema de alertadores ciudadanos de la corrupción.
- Impulsar acciones de coordinación con otros entes públicos e instancias anticorrupción a nivel nacional e internacional.

2. Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal

- Fortalecer la capacidad gubernamental para la imposición de sanciones administrativas.
- Establecer nuevos mecanismos de inteligencia administrativa para mejorar los procesos de investigación.
- Identificar y mitigar los conflictos de intereses y promover sanciones cuando así lo ameriten estas conductas.
- Sancionar a los actores que infinjan disposiciones de compras públicas.

3. Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública

- Establecer los mecanismos para el ejercicio de los recuros con austeridad y disciplina, así como consolidar una administración austera y responsable. Asimismo, incrementar la calidad y eficiencia del gasto en la APF.
- Consolidar las compras públicas.
- Fortalecer el análisis de los programas presupuestarios y utilizar los hallazgos en el diseño, operación y medición de resultados.
- Uso de las TIC para la transformación de la APF: agilizar sus funciones, aumentar su coordinación y vinculación.

4. Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la APF

- Capacitar y sensibilizar a los servidores públicos sobre el significado del ejercicio de la función pública.
- Políticas públicas que promuevan la profesionalización de los recursos humanos.
- Promover la mejora y simplificación de los procesos institucionales y el marco normativo interno. Además, buscar la modernización de la estructura de la APF.
- Actualizar la definición de funciones de los servidores públicos conforme a las necesidades de la operación.

5. Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado Mexicano

- Consolidar el marco normativo inmobiliario para el aprovechamiento del patrimonio inmobiliario gubernamental.
- Impulsar acciones de control, mejor uso y aprovechamiento de bienes muebles e inmuebles.
- Facilitar a la APF de infraestructura adecuada y sustentable.
- Dar destino a bienes y a empresas improductivas.

Fuente: *Elaboración propia a partir del* "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024".

Adicionalmente deben considerarse las políticas y estrategias anticorrupción incluidas en los planes o programas de desarrollo en el ámbito estatal o que se desprenden de estos. De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para 2018, 26 entidades incluían el término anticorrupción como un tema o un eje rector de los de sus planes de desarrollo locales. Además, para 2018 (año correspondiente al dato más reciente), 17 de estas entidades reportaban tener un plan o programa específico en materia anticorrupción y nueve más están en proceso de integrar un instrumento de planeación de este tipo.

En cuanto al orden municipal o de demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, de un total de 2,463, al cierre de 2018, sólo 21.6% (533) contaba con un Plan o Programa de Desarrollo Municipal que incluía la corrupción como eje rector o tema, y de estos un 58.9% contaba con programas estratégicos y/u operativos específicos anticorrupción (es decir, un total de 314 municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México).[39] Lo anterior refleja la presencia recurrente del tema anticorrupción en los instrumentos de planeación de los tres ámbitos de gobierno- federal, estatal y municipal o alcaldía. Asimismo, esto apunta a las oportunidades que existen para atender la problemática de la corrupción de manera coordinada entre los distintos niveles de gobierno.

[39] Lo que en proporción de municipios totales representa el 12.7%. Adicionalmente 142 municipios o demarcaciones se encuentran en proceso de integración de estos programas estratégicos y/u operativos (5.8% del total de estas unidades en el país).

Metodología para la elaboración del informe 3

3. Metodología para la elaboración del informe

Con el fin de contribuir en la construcción de métricas de seguimiento y evaluación de las políticas anticorrupción y de los niveles de corrupción en México, la metodología para elaborar este documento se articula a partir de la revisión de las prácticas de elaboración e implementación de métricas, indicadores y/o instrumentos empleados para la prevención y el combate a la corrupción en distintos países. El hecho de nutrir una política con experiencias internacionales es una de las recomendaciones que UNODC hace a los procesos para diseñar estrategias anticorrupción.[40] Asimismo, que un país cuente con elementos comparables a otros resulta benéfico para dimensionar sus niveles de corrupción y la calidad en la gobernanza en su territorio [41]

En ese sentido, las mediciones incluidas en este informe representan buenas prácticas[42] en términos de desarrollo metodológico que sirven como un punto de referencia de información rigurosa para evaluar dos aspectos relacionados, aunque distintos:

- los indicadores de las políticas anticorrupción y
- los niveles de corrupción.

Por una parte, los indicadores de políticas anticorrupción corresponden a las medidas de política pública reconocidas de manera general en el artículo 5 de la Convención,[43] las cuales se refieren a las acciones en distintas áreas que contribuyen al combate a la corrupción. Reconociendo que la corrupción tiene muchas causas y que hay distintos espacios de discrecionalidad que facilitan su ocurrencia, dichas medidas anticorrupción pueden ser parte de ámbitos muy variados en el accionar de un gobierno. Por otra parte, los niveles de corrupción hacen referencia a mediciones de la problemática en sí misma, la magnitud de distintas facetas de la corrupción en un contexto y tiempo delimitados. Esta es una distinción recurrente a la que se hace referencia a lo largo del documento para diferenciar la medición de las acciones para el combate a la corrupción de la corrupción en sí misma.

En otras palabras, los casos de estudio considerados representan buenas prácticas en cuanto a la implementación, resultados e impacto de políticas públicas que en su conjunto contribuyen al combate a la corrupción. En algunas ocasiones dichos casos siguen estándares internacionales o prácticas aplicadas en distintos países por

---

[40] *Elaboración y aplicación de las estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, pág. 12.

[41] *Ibíd*., pág. 18.

[42] Si bien durante la elaboración de este informe se consideró emplear el término "mejores prácticas para la medición de políticas anticorrupción y casos de corrupción", lo anterior tendría que haber implicado un análisis exhaustivo; esto es, haber estudiado todas las políticas existentes para cada una de las áreas consideradas en el informe. Por consecuencia, se opta por una definición más modesta, con la ventaja de ser más precisa.

[43] Dicho artículo de la Convención estipula lo siguiente "Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas."

organismos internacionales. Sin embargo, como se aprecia en el capítulo de conclusiones, no debe descartarse que la información en áreas particulares generada en México tenga mayores niveles de validez (véase recuadro a continuación para la definición del concepto de validez) que la de otros países considerados. Este documento sigue un orden lógico, aunque sus distintas secciones pueden consultarse como material de referencia por separado. La relación de indicadores en anexo al documento, que incluye el conjunto de los indicadores presentados en las tablas, es una herramienta adicional que puede ser útil para las personas interesadas en conocer a mayor grado de detalle uno o varios indicadores específicos.

Validez Estadística

La validez estadística se refiere al atributo en el que una variable refleja de manera real el concepto de interés subyacente (para propósitos de este estudio, si un indicador refleja el concepto de interés). Hay distintos tipos de validez con distintos grados de profundidad. El tipo más básico y que se emplea en este estudio es el de validez aparente (*face-validity*) en el que se examina si la medición propuesta tiene sentido para expertos y está de acuerdo con los hallazgos de la literatura especializada.

Fuente: *Alan Bryman y Duncan Cramer, "Constructing variables". En Melissa Hardy y Alan Bryman, eds. The Handbook of Data Analysis (Thousand Oaks [Ca]: SAGE Publications, 2013), págs. 17-34*

La comparación de las buenas prácticas internacionales con la información homóloga para México no se hace sólo con base en el grado de validez estadística de la información, sino que también se consideran dos características relevantes de la información para propósitos de monitoreo y evaluación:

1. La información debe ser publicada de manera regular y oportuna para permitir su seguimiento y fomentar la rendición de cuentas en las acciones del gobierno.
2. Las estadísticas de los indicadores deberán ser de carácter público y difundirse en un formato accesible disponible en línea para cualquier persona.

Con ello es posible revisar la información de interés y facilitar la comparación con casos a nivel internacional. En contraste, cuando la ciudadanía no tiene a disposición los datos en áreas relacionadas con el combate a la corrupción las acciones públicas en la materia se prestan en menor medida al escrutinio.[44] Asimismo, al no existir estos mecanismos de transparencia es más difícil garantizar el apoyo de la ciudadanía a la estrategia anticorrupción cuando llegue a enfrentarse a obstáculos políticos.[45] El conjunto de los

[44] *Elaboración y aplicación de las estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, pág. 23.
[45] *Ibíd*, pág. 58.

principios considerados para elaborar las recomendaciones para la integración del MOSEC que se incluyen en las conclusiones de este documento, y basados en los principios antes enunciados, se sintetizan en la ilustración 3.1.

Ilustración 3.1: Principios para evaluar la calidad de las estadísticas de México

1. Los datos son producidos a partir de una metodología estandarizada a prácticas internacionales o empleadas por organismos internacionales para varios países. En caso de ser diferente se justifica al proveer mayores grados de validez estadística.
2. Las fuentes de información son publicadas de manera regular y oportuna.
3. La información es de acceso público y a través de formatos accesibles vía remota que permiten darle seguimiento.

Fuente: *Elaboración propia*

Este documento presenta la evidencia de los casos de buenas prácticas en dos partes. En primer lugar, se presentan buenas prácticas en áreas específicas. reconocidas por la Política Nacional Anticorrupción y el programa especial derivado del PND, la literatura especializada y experiencias de política pública en el extranjero como relevantes para el combate a la corrupción. Las distintas políticas pertenecen a áreas en ocasiones dispersas dentro del conjunto de las acciones llevadas a cabo por decenas de países y que no están articuladas en una estrategia formal de combate a la corrupción. Las distintas políticas anticorrupción de la primera parte del informe fueron ordenadas, a fin de facilitar su análisis y brindarles un hilo conductor, en cuatro bloques:

1. prevención,
2. detección,
3. sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción y
4. fiscalización y control de recursos públicos

Este marco de acción gubernamental es recuperado del Título IV Constitucional (art. 113) en el que se estipula que serán las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y delitos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos las que forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción como instancia de coordinación. A continuación, el documento describe buenas prácticas en materia de medición de los niveles de corrupción. Los indicadores que se desprenden de esta sección son los más útiles para

medir los resultados y el impacto a un nivel más general de las políticas que los países implementan y a las cuales dan seguimiento.

En buena medida las prácticas contenidas en la primera parte del informe están vinculadas de forma directa con artículos específicos de la Convención, que sirve como marco para brindar orden a este contenido. A manera de ejemplo, entre estas áreas se encuentran:

- prácticas de nombramiento, promoción y jubilación del personal basadas en el mérito (art. 7),
- promoción de la integridad, la honestidad y la responsabilidad en el servicio público (art. 8),
- esquemas de adquisiciones públicas basados en la transparencia, la competencia, los criterios objetivos de toma de decisiones y que sean eficaces para combatir la corrupción (art. 9),
- la prevención del lavado de dinero (art.14)

La segunda parte del informe presenta los casos de países que han desarrollado estrategias anticorrupción comprensivas y que han diseñado mecanismos de seguimiento, así como indicadores para monitorearlos y evaluar su aplicación en alguna medida. En este sentido, empleamos el término de "estrategias anticorrupción" para los países que cuentan con un programa en el que el problema de la corrupción es tratado desde un enfoque amplio buscando atender sus causas y consecuencias diversas y en el que distintas agencias e instituciones públicas nacionales participan a través de la asignación de tareas específicas. Como se presenta más adelante, no es raro que en estas estrategias se cuente con un mecanismo de gobernanza para garantizar la implementación y la rendición de cuentas en el combate a la corrupción. Las estrategias anticorrupción tienen la ventaja de ser herramientas útiles para movilizar y coordinar esfuerzos y recursos del gobierno y otros actores clave para desarrollar las políticas públicas, así como para contar con un esquema de monitoreo de las acciones que se están llevando a cabo contra lo planeado originalmente.[46] Como se verá más adelante, una misma estrategia puede incluir acciones de prevención, detección, sanción por conductas de corrupción y de fiscalización de los recursos públicos similares a las descritas en la primera parte del informe. La diferencia radica en que en este segundo esquema las acciones se dirigen al cumplimiento de un mismo objetivo común relacionado con el combate a la corrupción.

[46] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, pág. 2.

Buenas prácticas en áreas específicas

4

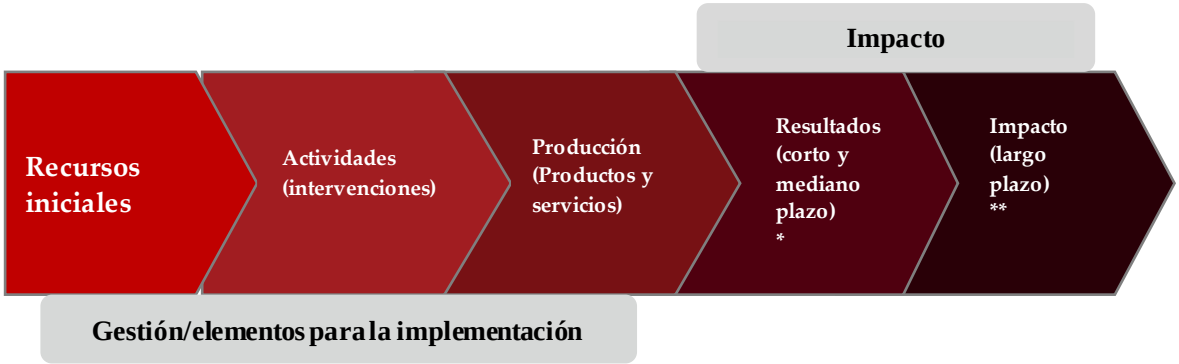
4. Buenas prácticas en áreas específicas

En el primer nivel de análisis, que tiene que ver con prácticas en áreas específicas, se hace una revisión de aquellas políticas de otros países que no están articuladas para su implementación en estrategias anticorrupción, pero que son buenas prácticas relacionadas con componentes específicos de la Política Nacional Anticorrupción y del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública de México. Como marco de análisis de los distintos apartados se emplea la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. El uso de la Convención obedece el postulado de la Declaración de Kuala Lumpur sobre las Estrategias de Lucha contra la Corrupción que recomienda el uso de la Convención para inspirar marcos para el diseño y la estructura de estrategias anticorrupción nacionales.[47] Para enriquecer la discusión se incluyen los hallazgos de estudios académicos o de organismos internacionales más enfocados en la generación de conocimiento, y no necesariamente puestos en práctica para el monitoreo y evaluación de políticas públicas, pero que aportan mediciones robustas de aspectos relacionados con la corrupción.

El valor de esta primera parte del documento radica en que las mediciones en áreas específicas son útiles para el monitoreo de acciones puntuales en el combate a la corrupción. Tal como recomienda la *Guía Práctica para la elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción* de UNODC, la implementación de un conjunto de acciones para el combate a la corrupción se facilita al desglosarse estas en una serie de pasos y al evaluar el progreso de manera gradual.[48] Esta lógica fincada en avances graduales corresponde también al diseño adoptado por la Política Nacional Anticorrupción de México.[49] A fin de visualizar los componentes en esta lógica se recupera la ilustración 4.1, planteada originalmente por el *Centro de Recursos Anticorrupción U4*,[50] en el que la política pública se articula en distintas etapas: recursos, actividades, productos, resultados e impacto.

[47] Declaración de Kuala Lumpur sobre las Estrategias de Lucha contra la Corrupción (2013).
[48] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, pág. 47.
[49] Política Nacional Anticorrupción, págs. 195-196
[50] *U4 Anti-Corruption Resource Centre*.

Ilustración 4.1: Esquema de etapas de la política pública, elementos para la implementación y la evaluación



*Resultados de corto plazo se refieren a aquellos que se esperan en hasta tres años y de mediano plazo hasta en seis años.
** Resultados de largo plazo son aquellos que refieren a un horizonte de más de seis años. Véase: Política Nacional Anticorrupción, pág. 178.
Fuente: U4 Anti-corruption Resource Centre, *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies* (2010) y UNODC, *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica* (2017).

En términos de asignación de tareas y supervisión del cumplimiento de los objetivos, es quizás más sencillo retomar estas etapas en dos grandes bloques presente tanto en la literatura[51] como en los documentos de estándares internacionales de política pública.[52]: uno de *buenas prácticas de gestión pública* y otro de *evaluación de los resultados e impacto* en el combate a la corrupción. Por una parte, el monitoreo de la gestión corresponde a las primeras tres etapas del diagrama (recursos, actividades y productos u *outputs*). Estos pasos están más relacionados con la verificación de la implementación de políticas, bienes y servicios públicos necesarios para reducir las áreas de discrecionalidad en el gobierno.[53] Por otra parte, el segmento de la evaluación hace referencia a las etapas de resultados e impacto, las cuales tienen que ver con capturar los efectos de estas políticas, especialmente su contribución en reducir la corrupción.[54]

De acuerdo con la conceptualización de la ilustración 4.1 los objetivos superiores de una estrategia son más complejos que los inferiores. En ese sentido para cumplir con los objetivos más complejos, en este caso el combate a la corrupción,

[51] Guillermo Cejudo y Dionisio Zabaleta "La calidad del gobierno en las entidades federativas mexicanas: una propuesta conceptual y de medición", en *México estatal, calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas* Núm. 3 (2010), págs. 1-38. Véase propuesta de indicadores de gestión para una síntesis.
[52] Declaración de Kuala Lumpur sobre las Estrategias de Lucha contra la Corrupción (2013), véase "Evaluación y Gestión de Programas".
[53] "La calidad del gobierno en las entidades federativas mexicanas: una propuesta conceptual y de medición".
[54] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, pág. 46.

tuvieron que cumplirse los primeros objetivos[55] (más asociados a buenas prácticas de gestión). Tener un análisis por etapas facilita medir el progreso en cada paso y hacer más transparente la responsabilidad de los actores involucrados en las tareas a su cargo.[56] Estas ventajas permiten la mejora continua y facilitan la consecución de los objetivos ulteriores. Si bien estas políticas están dirigidas a la consecución del combate a la corrupción y sus manifestaciones más amplias, UNODC recomienda priorizar el alcance de resultados "intermedios" en lugar de enfocarse en objetivos más generales como son la reducción de la percepción de corrupción o el aumento en la confianza en el gobierno.[57] Este enfoque de resultados "intermedios" en el combate a la corrupción permite aislar más fácilmente el efecto de una política pública. En contraste, cuando las medidas de impacto son muy generales lo anterior puede tornarse muy complejo[58], entre otras cosas, por los múltiples factores asociados a la variable dependiente donde se busca generar el impacto. Siguiendo esta recomendación de medir los efectos más inmediatos, esta sección del documento se articula en los apartados de prevención, detección y sanción de la corrupción, así como de la fiscalización. A esta discusión de áreas específicas de intervención del gobierno le sigue un apartado más amplio en su enfoque sobre las mediciones más generales de los *niveles de corrupción* que corresponden al cumplimiento de objetivos más de largo plazo.

4.1. Medidas de prevención

El capítulo II de la Convención aborda las medidas de prevención de la corrupción que los Estados parte deben adoptar. Algunas de las mediciones en estas áreas se retoman en este apartado. Ello implica la discusión de prácticas que no tienen un impacto directo e inmediato en la reducción de la corrupción, sino que se enfocan en reducir espacios de discrecionalidad que abren las oportunidades para la ocurrencia de estas conductas. La disminución de estos espacios de discrecionalidad se realiza a partir de la introducción de criterios objetivos para la toma de decisiones. También resulta importante el fomento de la transparencia y la participación ciudadana a fin de contar con medios para la supervisión y rendición de cuentas de las y los servidores públicos.

4.1.1. Reclutamiento y desarrollo profesional de servidores públicos (artículo 7 de la Convención)

Una caracterización común empleada en la literatura especializada sobre corrupción es la del "sistema de botín" de la administración pública (conocido en inglés como *spoils*

[55] *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*, pág. 18
[56] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, pág. 47.
[57] *Ibíd*, pág. 34.
[58] *Ibíd.*, pág.53.

system).[59] El sistema de botín se caracteriza porque los puestos públicos se obtienen al favorecer la lealtad comúnmente a un partido o fuerza política por encima de las cualificaciones o la capacidad de la persona designada.[60] El uso de criterios altamente discrecionales como los descritos en el "sistema de botín" ha sido reconocido como una de las causas de la corrupción en México, pues ha debilitado la institucionalidad administrativa del país.[61] Un proceso de selección de servidores públicos "basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud"[62] es esencial para aumentar la profesionalización en el Estado mejorar las prácticas de gestión y eventualmente reducir los márgenes para que ocurran actos de corrupción. Con ello es posible lograr un gobierno de mayor calidad.[63]

De la relevancia de un sistema civil de carrera robusto como medida de prevención frente a la corrupción se desprende que muchos de los países más exitosos en el combate de la corrupción han incluido estándares de calidad en cuanto a la contratación de servidores públicos basada en la competitividad, el mérito y la aptitud, las oportunidades de educación continua para el servicio civil, así como la garantía de una remuneración adecuada.[64] En México "[E]l servicio profesional de carrera es la excepción, más que la regla, y en aquellos ámbitos en los que opera suele enfrentar importantes restricciones, retos y resistencias".[65] A pesar de que debe reconocerse que esta situación representa un reto que difícilmente puede solucionarse en el corto plazo, existen medidas que en pocos años pueden hacer avanzar los principios establecidos por la Convención en la contratación de servidores públicos. Un ejemplo de ello es el grado de acceso público a la información de vacantes en órganos públicos. Para el caso de México, con base en los artículos 25 y 26 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y los artículos 34 y 35 del Reglamento de dicha ley, existe una plataforma en la que se publican las vacantes existentes en el Servicio Profesional de Carrera del Gobierno Federal (trabajaen.gob.mx). La información derivada de estas disposiciones se encuentra en una relación de los puestos vacantes en el Sistema Profesional de Carrera durante 2017 y 2016 que se encuentra disponible en la plataforma de Datos Abiertos del Gobierno Federal. Un aspecto problemático de este sistema es que las plazas que podrían

[59] Expresión originalmente atribuida al séptimo Presidente estadounidense Andrew Jackson cuyo mandato comprendió el periodo entre 1829 y 1835. Para mayor referencia sobre el *spoils system* véase: https://obamawhitehouse.archives.gov/1600/presidents/andrewjackson.

[60] The Editors of Encyclopaedia Britannica, "Spoils system" En Encyclopedia Britannica (Mayo 13 de 2020).

[61] José Juan Sánchez González, "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana", *Gestión y Política Pública* Vol. XVIII No. 1 (2009) págs. 67-105.

[62] Artículo 7 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

[63] "La calidad del gobierno en las entidades federativas mexicanas: una propuesta conceptual y de medición", págs. 19-20.

[64] Conferencia de los Estados Parte en la Convención las Naciones Unidas contra la Corrupción, Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre prevención de la corrupción, *Buenas prácticas e iniciativas de prevención de la corrupción: Políticas y prácticas de fomento de la sensibilización, con particular hincapié en los artículos 5, 7, 12 y 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (2011), pág. 7

[65] *Política Nacional Anticorrupción*, pág. 87.

ser sujetas de este esquema representan una proporción relativamente pequeña del conjunto de servidores públicos.[66]

Como respuesta, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública plantea la profesionalización y gestión eficiente de los recursos humanos en la Administración Pública Federal como parte de su objetivo primordial número cuatro. En sintonía con lo anterior, la Política Nacional Anticorrupción coloca como una de sus prioridades de largo plazo, dentro del eje de combatir la arbitrariedad y el abuso de poder, generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos.[67] Para la medición de estos temas, los Censos Nacionales de Gobierno del INEGI proveen información anual acerca de la existencia de los servicios de carrera y diversas características de la profesionalización de los servidores públicos tales como régimen de contratación, rango de ingresos, grado de estudios y elementos de capacitación o educación continua para el personal en instituciones públicas en México. La información puede desagregarse para distintas áreas del gobierno y sus respectivos sistemas civiles de carrera. Por ejemplo, el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal provee información acerca del servicio civil de carrera ministerial, policial o pericial en las procuradurías o fiscalías estatales.

Índice de Desarrollo del Servicio Civil del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El Índice de Desarrollo del Servicio Civil del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una medida comprensiva para valorar la calidad de sistemas de servicio civil en países de América Latina y el Caribe. El índice está compuesto de ocho subsistemas y cinco índices descritos a continuación:[68] Cada uno de estos componentes puede analizarse como un elemento distinto en la implementación de reformas al servicio público que reflejan la medición de la calidad del sistema de servicio civil. Con ello se han consolidado prácticas de gestión del Estado *sine qua non* el combate a la corrupción probablemente sería más retador.

Subsistemas

1. Planificación de Recursos Humanos: Mediante la planeación en Recursos Humanos, una organización identifica las necesidades cuantitativas y cualitativas de Recursos Humanos en el corto, mediano y largo plazo, además de contrastarlas con las capacidades

[66] De acuerdo con los datos que la Política Nacional Anticorrupción recupera de la Evaluación Número 230 "Servicios de Carrera en el Estado Federal" realizada por la ASF en el año 2012 sólo 133 mil plazas (poco más de 7% de las plazas en el orden federal) eran susceptibles de ser incorporadas a alguno de los sistemas de carrera.

[67] Prioridad 14 de la Política Nacional Anticorrupción.

[68] Francisco Longo, *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil* (Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, ESADE Instituto de Dirección y Gestión Pública, 2002) y Juan Carlos Cortázar, Mariano Lafuente y Mario Sanginés (editores), "Anexo 1: Marco analítico para el diagnóstico institucional de los sistemas de servicio civil, en *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina* (Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 2014), págs. 149-151

con las que cuenta. En una etapa posterior se planea la manera de cubrir las diferencias.

2. Organización del trabajo: Integra el conjunto de políticas y prácticas de gestión de recursos humanos destinadas a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas, así como los requisitos de idoneidad de las personas a cargo de desempeñarlas
3. Gestión del empleo: Se refiere a un conjunto de salvaguardas sobre la entrada, permanencia y salida del personal en una organización pública. Lo que estos indicadores buscan reflejar son: la existencia de convocatorias abiertas y puestos vacantes bien especificados; mecanismos de movilidad laboral que responden a necesidades del Estado, y remociones del empleo que respondan a bajo desempeño y no a cambios políticos.
4. Gestión del rendimiento: La gestión del rendimiento se cuantifica con tres puntos críticos que estiman la evaluación de los servidores públicos a partir de criterios y metas definidas con antelación. Para garantizar que se cumplan los objetivos organizacionales las metas son colectivas y el rendimiento esperado de cada persona está en función del cumplimiento de dichas metas.
5. Gestión de la compensación: Es un subíndice que captura el grado en el que las recomendaciones son atractivas sin llegar a ser excesivas,[69] su rol para motivar a los empleados y su definición con base en criterios coherentes y no arbitrarios.
6. Gestión del desarrollo: Se refiere al cumplimiento de los objetivos de las políticas de promoción y carrera dentro de la institución. Asimismo, examina que las políticas de formación para los servidores públicos respondan a una planeación, sean sujetas a evaluación y que estén enfocadas en apoyar las necesidades de la organización.
7. Gestión de las relaciones humanas y sociales: Cuantifica aspectos tales como clima organizacional, la gestión de las relaciones laborales sin un grado de conflictividad excesivo, así como la pertenencia e implicación del personal en el proyecto organizativo global.
8. Organización de la función de Recursos Humanos: Se refiere a la responsabilidad de los directivos o directivas como gestores de las personas adscritas a su autoridad formal, así como la percepción de que los servicios centrales del servicio civil aportan valor al logro de objetivos comunes.

Índices

1. Eficiencia: Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano detectable por el servicio de carrera. En otras palabras, es

[69] Con base en la comparación con los ingresos ofrecidos por el mercado laboral

una vinculación de los resultados obtenidos por el sistema civil de carrera con los recursos invertidos para su funcionamiento.

2. Mérito El índice de mérito se estima a partir del grado en que el servicio civil incorpora en sus diferentes políticas y prácticas, garantías para el uso de criterios de profesionalidad. En otros términos, "mide el grado de protección efectiva que el sistema ofrece frente a la arbitrariedad, la captura política o clientelista y las diferentes modalidades de búsqueda de rentas por parte de grupos o sectores interesados".[70]
3. Consistencia estructural: Mide la solidez e integración del servicio civil. En ese sentido, incluye los procesos fundamentales de gestión, la coherencia con otros procesos de gestión de empleados y empleadas públicas y el desarrollo de las funciones directivas.
4. Capacidad funcional: Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir de manera positiva en el comportamiento de los empleados públicos a través de:
    i. Su cualificación.
    ii. La mejora en su desempeño con estímulos y capacidades de formación.
    iii. El grado de flexibilidad para generar innovación.
5. Capacidad integradora: A través de la medición de la armonización de las expectativas y los intereses, este índice se aproxima a los niveles de sentimiento de pertenencia a la organización y la reducción de la conflictividad en el ambiente laboral.

El Índice de Desarrollo del Servicio Civil ha sido empleado desde 2004 en 24 países a partir de tres ciclos de medición.[71] Si bien este es un índice sólido metodológicamente la disponibilidad de la información no es muy extensa para propósitos de la construcción de líneas base y series de tiempo. En dieciséis años, sólo tres países cuentan con mediciones para los tres ciclos del Índice de Desarrollo Civil (Ecuador, Perú y República Dominicana). México, por ejemplo, cuenta con dos mediciones correspondiente a 2004 y otra a 2013. Adicionalmente, considerando la proporción relativamente reducida de los servidores públicos que integra los sistemas civiles de carrera en el país habría que preguntarse qué tan útil es la evolución del Índice para obtener conclusiones sobre la profesionalización del grueso del personal del Estado. El Índice de Desarrollo del Servicio Civil es por tanto un indicador cuyo monitoreo es útil para evaluar efectos en el largo plazo en la consolidación de un sistema civil de carrera profesionalizado. En tanto, en el corto plazo, podría considerarse la evolución en la proporción del personal del Estado que integra los sistemas civiles de carrera, así como otras áreas clave para la profesionalización contenidas en las mediciones de los Censos Nacionales de Gobierno.

[70] *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina*, pág. 47.
[71] Las tres series corresponden a los siguientes años: 1) 2004, 2) entre 2011 y 2013, 3) 2015, 2017 y 2019

Tabla 4.1: Mediciones de reclutamiento, gestión y desarrollo de servidores públicos

Medición: reclutamiento, gestión y desarrollo de servidores públicos	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción en México	Eje 02: Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder.
Prioridad de la Política Nacional Anticorrupción	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.
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	• Estrategia prioritaria 4.2.- Diseñar e implementar una política pública que promueva la profesionalización de los recursos humanos mediante la objetividad de sus procesos para la captación, distribución, retención y desarrollo de talento en el servicio público y el fortalecimiento de las capacidades y habilidades integrales de las personas servidoras públicas, a fin de elevar las capacidades institucionales contribuyendo al cumplimiento eficiente de los objetivos de gobierno. • Estrategia prioritaria 4.4. Modernizar la estructura de la APF para contribuir a que el Gobierno Federal cuente con organizaciones adecuadas para lograr resultados institucionales, bajo criterios de eficiencia, transparencia y austeridad.
Fuente para México	Para información sobre las características sociodemográficas, régimen de contratación, rango de ingresos, grado de estudios y elementos de capacitación o profesionalización para el personal en instituciones públicas en México: INEGI, Censos Nacionales de Gobierno: • Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales y Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México Módulo 1 Administración Pública, Sección 1 Estructura organizacional y ejercicio de la función de gobierno. • Para el resto de los censos nacionales revisar el Módulo de Estructura organizacional y recursos, sección o subsección que contengan la información de "Recursos Humanos", usualmente enunciada en el título correspondiente.

Medición: reclutamiento, gestión y desarrollo de servidores públicos	
Caso comparado considerado	Índice de Desarrollo del Servicio Civil (Banco Interamericano de Desarrollo)
Subsistemas del Índice de Desarrollo del Servicio Civil	1. Índice de Desarrollo del Servicio Civil, compuesto por ocho subsistemas: a. Planificación de Recursos Humanos. b. Organización del Trabajo. c. Gestión del empleo. d. Gestión del rendimiento. e. Gestión de la compensación. f. Gestión del desarrollo. g. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales h. Gestión de la Organización de la Función de Recursos Humanos.
Subíndices parte del Índice de Desarrollo del Servicio Civil	1. Eficiencia 2. Mérito 3. Consistencia estructural 4. Capacidad funcional 5. Capacidad integradora
Desagregación	Los indicadores de casa uno de los subsistemas y subíndices
Referencia	Banco Interamericano de Desarrollo, Índice de Desarrollo del Servicio Civil, Service Development Index, Platform my data.
Metodología a detalle	Juan Carlos Cortázar, Mariano Lafuente y Mario Sanginés (editores), "Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina".
Método de recolección	Índices compuestos con base en registros administrativos.
Periodo para el que está disponible	2004-2019 en tres series (año de segundo y tercer levantamiento varían por país).
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	7, Sector Público.

Fuente: *Elaboración propia.*

4.1.2. Adquisiciones públicas (artículo 9 de la Convención)

Las adquisiciones públicas se refieren a la compra de bienes, servicios y obras por parte de los gobiernos y las empresas públicas. Como se mencionó anteriormente, las adquisiciones del gobierno representan un área particularmente proclive a las prácticas de corrupción.[72] Asimismo, el sector de las adquisiciones públicas representa buena parte del gasto público en un Estado y de la economía de un país,[73] por lo que su debida gestión es fundamental para proteger el interés público. La rendición de cuentas de cómo se gasta el dinero público y la transparencia son fundamentales para evitar asimetrías de la información que brinden oportunidades para la corrupción.

La Convención demanda sistemas apropiados de contratación pública basados en principios como la transparencia, la competencia y la objetividad para la toma de decisiones a efecto prevenir la corrupción. Algunos de los Estados parte han sistematizado y publicado sus reglamentaciones de contratación. Cuando estos reglamentos se aplican tal cual están estipulados, la incertidumbre sobre los criterios de decisión en las adquisiciones públicas se reduce y la corrupción difícilmente puede ocurrir.

En el marco del Segundo Ciclo de Examen para México, el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención ha recomendado que se adopten medidas para garantizar un mecanismo eficaz de examen interno de todos los procedimientos de contratación pública , en particular, se recomienda adoptar medidas para garantizar un mecanismo eficaz de examen interno de todos los procedimientos de contratación pública y ofrecer la posibilidad de reclamar inconformidades en los procedimientos de adjudicación directa y en los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, no sólo a las personas invitadas a participar en el proceso .[74] México ha logrado avances que vale la pena reconocer en cuanto a la gestión de compras públicas a través de un sistema de información y transaccional electrónico como CompraNet. Dicho sistema permite a las instituciones públicas realizar desde la publicación de un concurso hasta la asignación de un ganador de una licitación a través de una plataforma electrónica. CompraNet hace públicos los términos principales del contrato, así como información adicional como las minutas de las reuniones de aclaración sostenidas con los concursantes. A partir de dicho sistema, los concursos tienen amplia difusión con

[72] Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa y H. Lindsey Parris, *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention* (Washington D.C: World Bank Publications, 2000); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *OECD Foreign Bribery report: An analysis of the crime of bribery of foreign public officials* (Paris [Fr]: OCDE, 2014), pág. 35.

[73] De acuerdo con el Grupo de Prevención de la Corrupción de la Conferencia de los Estados Partes en su Informe sobre la Aplicación de la resolución 5/4 de la Conferencia, las adquisiciones gubernamentales representan entre el 12 y el 30% del Producto Interno Bruto de muchos países.

[74] Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Grupo de Examen de la Aplicación. Ciclo de Examen II para México (2019), pág. 8.

información actualizada constantemente. Lo anterior facilita que los concursantes cuenten con el suficiente tiempo para preparar sus propuestas. Además, existe un mínimo de tiempo para recibir propuestas a partir de su publicación en CompraNet establecido por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (15 días naturales para licitaciones nacionales y 20 días naturales para las internacionales). El grado de automatización y transparencia de CompraNet es ventajoso para la generación de datos estadísticos e indicadores para el monitoreo y la evaluación de la prevención de corrupción. Ahora bien, CompraNet sólo presenta unos pocos indicadores relacionados con las unidades compradoras por nivel de gobierno, así como el número de contratos por procedimiento de adquisición (licitación pública, adjudicación directa o invitación restringida a cuando menos tres participantes) y el monto erogado por tipo de procedimiento. A partir de la riqueza de la información de CompraNet podría plantearse aprovecharla en mayor medida a través, por ejemplo, de un monitoreo de los indicadores básicos de compras públicas a lo largo del tiempo. Otra posibilidad es hacer más accesible la desagregación de la información por tipo de institución compradora, el tipo de servicio otorgado y el tiempo necesario para llevar a cabo el proceso de compra.

Existen varias iniciativas recientes para maximizar el alcance de CompraNet en términos de transparencia y efectividad para llevar a cabo las adquisiciones públicas. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 plantea evitar la corrupción en las adquisiciones públicas mediante un monitoreo en línea y en tiempo real de los recursos en los procesos de compras del gobierno.[75] El programa especial en materia de combate a la corrupción y la impunidad y mejora de la gestión pública[76] pone énfasis en sancionar a las personas físicas y morales que no cumplan con las disposiciones de adquisiciones públicas (estrategia prioritaria 2.4). Dichos planteamientos se han traducido en acciones concretas como la colaboración entre la SFP y la Oficialía Mayor de la SHCP para construir un nuevo sistema de contrataciones públicas más abierto y transparente que sea capaz de obtener mejores relaciones de calidad y precio por parte de los proveedores del gobierno. En esa misma tónica se inscribe el lanzamiento de un Padrón de Integridad Empresarial en el que empresas comprometidas con el combate a la corrupción y la promoción de una nueva cultura de integridad recibirán un distintivo por parte de la SFP. En una segunda etapa de este programa, se prevé que el distintivo sea utilizado para tomar decisiones en el terreno de las adquisiciones públicas y, en una tercera, escalar el proyecto a otros sectores o ramas de la industria, los servicios y el comercio.[77]

[75] Medida contenida en el pilar de Política y Gobierno dentro de la sección "Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad" del PND.
[76] Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024.
[77] Secretaría de la Función Pública "Función Pública lanza Padrón de Integridad Empresarial", *Blog* , 22 de agosto del 2019, https://www.gob.mx/sfp/articulos/funcion-publica-lanza-padron-de-integridad-empresarial.

La normativa en México prevé otras figuras para la vigilancia de procesos de contrataciones públicas. El artículo 26 Ter de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el artículo 27 Bis de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los mismos establece a los testigos sociales como encargados de observar los procesos de licitación pública por encima de un monto determinado previamente. Ahora bien, la información disponible para evaluar el papel de los testigos es escasa más allá del estudio de la organización *Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas*.[78] Los esquemas de contraloría social y participación ciudadana como control de prácticas de la corrupción también están previstos en la acción puntual 3.5.8 del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública. A partir de estas figuras, se busca impulsar la participación de la ciudadanía y reconocer su interés legítimo para acompañar, vigilar y atestiguar los procesos de adquisiciones públicas.

Indicadores de buena gestión de las adquisiciones públicas en Chile

Al respecto de las adquisiciones públicas, el sistema digital chileno (denominado *ChileCompra*) -cuyos detalles se presentan en la tabla 4.2- se considera una buena práctica al proporcionar información estadística útil para conocer la gestión del sistema de compras públicas. Entre esta información, la más relevante es el número de compras realizadas, sus montos y el método de asignación del ganador del concurso. Una de las ventajas del sistema es que otorga acceso a microdatos, es decir, información desagregada para cada compra, tanto en tiempo real (a través del sitio Mercado Público), como de manera agregada por mes. De esta manera, el público puede obtener información de cada una de las compras realizadas por el gobierno chileno durante el período seleccionado por el usuario o usuaria.

La plataforma de *ChileCompra* genera una serie de indicadores que son útiles para el seguimiento de la implementación de un sistema de adquisiciones públicas basado en criterios objetivos y con amplia participación de proveedores de distintos tamaños. En Chile existen cuatro distintos tipos de compras públicas: convenios marco, licitaciones públicas, licitaciones privadas y tratos directos. De esta serie de alternativas, los tratos directos se estiman como aquellos con un mayor grado de riesgo de ser sujetos de criterios arbitrarios ya que no existe un llamado público para que distintos actores privados puedan participar. A partir del monitoreo de los datos de *ChileCompra*, el sistema ofrece estadísticas del número de contratos por tipo de asignación y provee el número de órdenes de compra totales durante el año.[79] En un apartado de *Compras Históricas del Estado*, los datos se publican en un agregado anual desde 2014 hasta el último mes concluido, lo que permite verificar que los tratos

[78] *Política Nacional Anticorrupción*, pág. 159.
[79] Véase la siguiente liga: https://datosabiertos.chilecompra.cl/Home/CompraDuranteAno

directos representen sólo un mecanismo excepcional, así como monitorear su peso en la distribución total a lo largo del tiempo.

Adicionalmente, la distribución proporcional por mecanismo de compra se reporta en los informes anuales de indicadores de *ChileCompra* actualmente disponibles de 2016 a 2018. En estos informes también se presenta un indicador sobre los montos de las compras públicas por tamaño de la empresa ganadora del concurso (grande, mediana o micro/pequeña). Dicho indicador señala el grado de desconcentración del mercado de las adquisiciones públicas en proveedores de distintos tamaños a fin de buscar evitar que unas cuantas corporaciones se conviertan en preponderantes en el mercado de compras del gobierno. Como se detalla más adelante, una métrica similar es empleado por el Reino Unido en su sistema de compras públicas de productos digitales.

Tabla 4.2: Mediciones para la generación de indicadores de adquisiciones públicas

Medición: sistemas de información de contratos de adquisición pública	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción en México	Eje 03: Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad.
Prioridad de la Política Nacional Anticorrupción	• Prioridad 29. Desarrollar e implementar un sistema único de información sobre compras y adquisiciones públicas, que incluya un padrón nacional de proveedores de gobierno y un sistema nacional homologado de contrataciones públicas, vinculados a la Plataforma Digital Nacional. • Prioridad 30: Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización.
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Estrategia prioritaria 2.4. Sancionar a las personas físicas y morales que infrinjan las disposiciones en materia de contrataciones públicas.
Fuente para México	• Secretaría de Hacienda y Crédito Público, COMPRANET. • Instituto Mexicano del Seguro Social, Portal de compras.*
Caso comparado considerado	*ChileCompra.*

Medición: sistemas de información de contratos de adquisición pública	
Indicadores	1. Proporción de órdenes de compra por convenio macro (catálogo virtual de proveedores considerados confiables). 2. Proporción de órdenes de compra por licitación pública (licitación abierta). 3. Órdenes de compra por licitación privada (invitación restringida). 4. Proporción de órdenes de compra por trato directo (equivalente a adjudicación directa). 5. Proporción de participación por tamaño de empresa (grande, mediana, pequeña y microempresa) en montos de compras públicas.
Desagregación	Región (para datos de montos de concursos públicos por tamaño de empresa).
Referencia	• ChileCompra, *Presentación de cifras de cierre 2015-2018.* • ChileCompra, *Datos Abiertos.*
Método de recolección	Registros administrativos registrados en la plataforma virtual de compras pública *ChileCompra.*
Periodo para el que está disponible	2014-2019.
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	9 (1-2), Contrataciones públicas y manejo de finanzas públicas.

*El IMSS publica sus convocatorias y realiza todas sus compras, las cuales representan una parte significativa de las compras en el sector salud a nivel federal., por medio del sistema CompraNet, pero además cuenta con un portal especializado para las mismas,

Fuente: *Elaboración propia*

Sistema de compras públicas italiano: Consip S. p. A.

Como se mencionó anteriormente, la certidumbre y divulgación de información entre los negocios interesados en participar en los procesos de licitación del gobierno es un elemento clave para contar con adquisiciones públicas basadas en altos estándares. Un elemento primordial del proceso de adquisiciones públicas es que la información entre los posibles concursantes sea clara, así como que el sistema de registro en los órganos responsables de compra sea sencillo. De esta manera es posible reducir casos en los que un participante pueda obtener ventajas indebidas de contar con información privilegiada que no está disponible para el resto de los oferentes de un bien o servicio.

La amplia disponibilidad de la información también puede ser aprovechada para que la ciudadanía solicite la rendición de cuentas frente a aspectos específicos de las compras públicas.

Una buena práctica que ha sido identificada para este informe es el de la empresa pública italiana Consip, administrada por el Ministerio de Economía y Finanzas,[80] que provee de un repositorio en el que pueden consultarse los concursos de compras públicas tanto vigentes como concluidos. En la misma plataforma se incluye un tablero de control del número y monto de estas, que permite comparar con el número y monto de convocatorias emitidas anualmente. Para los procesos de licitación en curso durante el año se monitorea el grado de avance de las ofertas recibidas y el criterio de adjudicación que será empleado, ya sea el de una mejor relación precio-calidad o el de un precio más bajo. Adicionalmente, el portal de Consip cuenta con una sección de datos abiertos en la que se presentan reportes de estas adquisiciones que detallan la información de gestión de compras públicas y desagrega la información por región y ramo de los productos adquiridos.[81]

Reino Unido: Gestión de compras balanceadas en productos digitales

Un nivel adicional de sofisticación en los sistemas de información sobre adquisiciones es el del Mercado Digital[82] del Reino Unido, una plataforma de contratación pública relacionada con la prestación de servicios digitales. El objetivo del Mercado Digital va más allá de la transparencia, al buscar que el proceso de compra sea accesible y que proveedores de cualquier tamaño tengan oportunidad de ganar licitaciones públicas. Según los testimonios brindados para este documento de Chris Short, del Servicio Comercial de la Corona Británica (CCS, por sus siglas en inglés)[83] con experiencia en el Servicio Digital Gubernamental (GDS, por sus siglas en inglés),[84] y Chantal Donaldson-Foyer, del GDS, los documentos para participar en contratos públicos se crean en colaboración con diseñadores de contenidos y expertos legales.[85] Esta práctica garantiza que los requisitos para los licitadores sean legalmente sólidos y fáciles de entender. Los departamentos involucrados en el mercado digital también han trabajado para que estos mismos documentos sean accesibles a personas con necesidades particulares y a personas con diferentes niveles de instrucción simplificando su contenido. En la plataforma hay actualizaciones constantes para poner estos documentos a disposición del público, lo que garantiza que cualquier participante en la convocatoria siempre puede revisar y hacer consultas sobre el proceso.

---

[80] *Ministero dell'economia e delle finanze* (MEF).
[81] Consip S.p.A., "I report", *OpenData* (Julio 2020), https://dati.consip.it/report.
[82] *Digital Marketplace*.
[83] *Crown Commercial Service*
[84] *Government Digital Service*.
[85] Donaldson-Foyer, Chantal y Chris Short. Entrevista por Héctor Duarte Ortiz. Entrevista personal. Ciudad de México, México, 11 de octubre del 2020.

A su vez, existe una oficina de apoyo que se ocupa de las quejas y sugerencias y, una vez que se toman las decisiones finales, los licitadores perdedores pueden recibir retroalimentación para maximizar sus posibilidades en el futuro. El mercado digital busca la mejora constante basada en la evidencia. Con este fin, se realizan investigaciones frecuentes entre los usuarios y usuarias para recabar información sobre las dudas y quejas más comunes en relación con los concursos de contratación.

El mercado digital también es un esfuerzo por resolver la concentración del mercado de tecnología y servicios digitales que se detectó en un informe de la Oficina Nacional de Auditoría (NAO, por sus siglas en inglés)[86] en 2011, en el que se advirtió que el 80% del gasto público en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) se destinaba a 18 proveedores.[87] Por ello, el gobierno británico estableció el objetivo de gestión en sus compras de tecnología de que una de cada tres libras esterlinas de compras gubernamentales se destinaría a las pequeñas y medianas empresas (SMEs, por sus siglas en inglés).[88] El plazo fijado para alcanzar esta meta era 2022, pero el mercado digital superó el objetivo años antes (de acuerdo con los datos de diciembre de 2018, el 44% de los montos y 66% del volumen de las transacciones han sido asignadas a pequeñas y medianas empresas).[89] La plataforma de adquisiciones públicas en el Reino Unido es considerada exitosa por muchos países, por lo que el gobierno británico ha sido invitado por otros gobiernos como el de México para conocer su experiencia.[90]

[86] *National Audit Office*
[87] Donaldson-Foyer, Chantal y Chris Short. Entrevista por Héctor Duarte Ortiz.
[88] *Small and Medium Enterprises*.
[89] Government Digital Service y Crown Commercial Service, "Statistical data set Digital Services framework sales (up to 31 December 2018)", *Government spending* (24 de enero 2019), https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/digital-services-framework-sales-up-to-31-december-2018
[90] Warren Smith, "How GDS is helping tackle global corruption", *Government Digital Service blog*, 22 de enero del 2019, https://gds.blog.gov.uk/2019/01/22/how-gds-is-helping-tackle-global-corruption/

Tabla 4.3: Mediciones de información sobre formas de adquisición en contratos públicos

Medición: información sobre formas de adquisición	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción en México	Eje 03: Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad
Prioridad de la PNA	• Prioridad 29: Desarrollar e implementar un sistema único de información sobre compras y adquisiciones públicas, que incluya un padrón nacional de proveedores de gobierno y un sistema nacional homologado de contrataciones públicas, vinculados a la Plataforma Digital Nacional. • Prioridad 30: Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización.
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Estrategia prioritaria 2.4. Sancionar a las personas físicas y morales que infrinjan las disposiciones en materia de contrataciones públicas.
Fuente para México	• Secretaría de Hacienda y Crédito Público, COMPRANET. • Instituto Mexicano del Seguro Social, Portal de compras.*
Casos comparados considerado	• Italia, Consip S.P.A. • Reino Unido, *Digital Marketplace.*
Indicadores	**CONSIP S.P.A** 1. Número y monto (millones de euros) de iniciativas publicadas. 2. Número y monto (millones de euros) de iniciativas adjudicadas. 3. Procedimientos en curso decididos por criterio de adjudicación (oferta económicamente más ventajosa/precio más bajo). **Digital Marketplace del Reino Unido** 1. Proporción de las compras públicas en el área de servicios digitales destinado a pequeñas y medianas empresas.

Medición: información sobre formas de adquisición	
Desagregación	• Región (Lombardía, Toscana, Lacio, entre otras). • Área geográfica (Central, Insular, Meridional, Noroccidental, Oriental). • Ramo de productos adquiridos.
Referencia	• Consip, *Cruscotto gare.* • Crown Commercial Service, *Digital Marketplace Sales.*
Método de recolección	• Registros administrativos de compras y licitaciones públicas.
Periodo para el que está disponible	• Italia, CONSIP: 2018-2020. • Reino Unido, Contract's Finder: 2012-2020.
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	9 (1-2): Contrataciones públicas y manejo de finanzas públicas.

* El IMSS publica sus convocatorias y realiza todas sus compras, las cuales representan una parte significativa de las compras en el sector salud a nivel federal., por medio del sistema CompraNet, pero además cuenta con un portal especializado para las mismas.

Fuente: *Elaboración propia*

Evaluación de calidad de adquisiciones: República de Corea

Una dimensión posterior que es importante en el tema de las adquisiciones públicas tiene que ver con la etapa de cumplimiento del contrato, específicamente en relación con la administración de la entrega del bien o servicio de acuerdo con estándares de calidad acordados. Un ejemplo de esto es el índice de gestión de la calidad del gasto realizado por los Servicio de Compras Públicas de la República de Corea. El indicador- el cual se presenta en la tabla 4.4- además de medir la calidad de los proveedores, es empleado también para seleccionarlos a través de un sistema de precalificación. Dicho sistema establece un mínimo de 70 puntos para los proveedores interesados en participar en las compras públicas de productos y servicios considerados esenciales por razones de seguridad, salud o medioambientales. Lo anterior se alinea con una de las sugerencias de Robert Klitgaard y otros respecto a descartar (o premiar) a ciertos proveedores privados a partir del uso de su historial previo.[91] En este aspecto en particular, México cuenta con un registro público de la SFP de los contratistas y proveedores al gobiemo sancionados, lo cual puede llegar a ser indicativo de aquellos que no han cumplido en el pasado con el marco legal. Sin embargo, se ha identificado en reportes de la prensa que la falta de coordinación y estándares comunes entre instituciones públicas provocan

[91] *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*, pág. 98.

que empresas lleguen a recibir contratos *a posteriori* de la aplicación de una sanción.[92] Por su parte, CompraNet también prevé evaluar a los contratistas del gobierno, aunque no hay indicadores publicados sobre esto. Por tanto, métricas como las que usa la República de Corea podrían utilizarse para aumentar la transparencia de esta información y para la toma decisiones basadas en criterios objetivos. Para ello es importante que las distintas instituciones públicas utilicen estándares comunes de datos interoperables que permitan que cada institución cuente con la misma información al mismo tiempo sobre los proveedores del gobierno.

Tabla 4.4: Mediciones de la calidad de servicios recibidos vía adquisiciones públicas

Medición: calidad de los servicios recibidos vía adquisiciones públicas	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción en México	Eje 03: Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad.
Prioridad de la Política Nacional Anticorrupción	Prioridad 29. Desarrollar e implementar un sistema único de información sobre compras y adquisiciones públicas, que incluya un padrón nacional de proveedores de gobierno y un sistema nacional homologado de contrataciones públicas, vinculados a la Plataforma Digital Nacional.
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Estrategia prioritaria 2.4. Sancionar a las personas físicas y morales que infrinjan las disposiciones en materia de contrataciones públicas.
Fuente para México	• Secretaría de Hacienda, COMPRANET. • Secretaría de la Función Pública, Directorio de proveedores y contratistas sancionados.
Caso comparado considerado	República de Corea.

[92] Zorayda Gallegos "Al menos diez empresas de salud sancionadas por el Gobierno lograron contratos públicos pese a estar inhabilitadas" *El País*, México, 19 de julio de 2020, https://elpais.com/mexico/2020-07-20/al-menos-diez-empresas-de-salud-sancionadas-por-el-gobierno-lograron-contratos-publicos-pese-a-estar-inhabilitadas.html.

Medición: calidad de los servicios recibidos vía adquisiciones públicas	
Indicadores	Índice de evaluación ponderado basado en: 1. Desempeño en el pasado (20 puntos). 2. Capacidad técnica (17 puntos). 3. Ranking crediticio (20 puntos). 4. Tasa de satisfacción (40 puntos). 5. Historial de Cumplimiento de contratos y regulación (3 puntos).
Desagregación	-
Referencia	OCDE, *The Korean Public Procurement Service Innovating for Effectiveness*, pág. 70.
Método de recolección	Índice a partir de registros administrativos.
Años disponible	2014-2015.
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	9 (1-2): Contrataciones públicas y manejo de finanzas públicas.

Fuente: *Elaboración propia.*

a.

4.1.3. Financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos (artículo 7 de la Convención)

El artículo 7 párrafo 3 de la Convención estipula que cada Estado Parte debe considerar tomar medidas legislativas consistentes con los objetivos de la misma Convención y de acuerdo con los principios de la ley nacional para "aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos". La regulación de las campañas electorales representa una etapa de carácter preventivo en el combate a la corrupción. Esto se explica por el hecho de que las donaciones ilícitas o poco reguladas a los partidos políticos tienen una influencia indebida en la política, lo que muchas veces acaba por beneficiar los intereses privados de quienes realizaron dichas contribuciones a costa de objetivos de beneficio más general.[93] El tema del financiamiento de los partidos políticos en buena medida tiene que ver con el grado de opacidad con el que se maneja el dinero en la política. Esto deja un terreno importante para la influencia de grupos pequeños de donadores con un amplio poder económico. Ante esta situación, la

[93] Laurence Whitehead, "Money and party politics in modern market democracies" en *The financing of politics: Latin American and European perspectives*, Eduardo Posada-Carbó, y Carlos Malamud, eds. (Londres [RU]: Institute or the Study of the Americas, 2005), págs. 26-27.

organización Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés)[94] ha realizado una serie de recomendaciones específicas a la región de Latinoamérica. Las sugerencias para el aumento de la transparencia y rendición de cuentas están enfocadas en el cumplimiento de las medidas y no sólo en su adopción, pues este es un tema importante en una región como América Latina, en la que los Estados en ocasiones no cuentan con capacidades para aplicar la ley en todos los casos.[95]

Uno de los elementos que se recomienda que debe ser público son los reportes de las fuentes de financiamiento de candidaturas y partidos políticos. En particular es importante conocer los informes de ingresos y gastos de las campañas. La acción de mantener un control de los ingresos y las erogaciones reportadas por los partidos políticos es sustantiva, pues, como se menciona en el reporte de IDEA, "una falta de transparencia de dinero legal es la mejor cortina de humo para la entrada del dinero ilícito".[96] La información producto de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos cobra especial importancia cuando se vincula con datos en otras áreas proclives a riesgos de corrupción. De acuerdo con los expertos en corrupción Alina Mungiu-Pippidi y Mihály Fazekas, el porcentaje de contratos de adquisiciones públicas que ganan los concursantes que hicieron donaciones ilegales a una campaña política es una medición directa de corrupción.[97]

La información en los reportes de ingresos y gastos de candidaturas y partidos políticos es un insumo valioso para derivar distintos indicadores de las fuentes y gestión de sus recursos que ayuden a señalar riesgos de corrupción en la competencia electoral. Por una parte, esta información ayuda a reflejar si los partidos cuentan con suficiente financiamiento para competir en condiciones de equidad. Por otra parte, para los países que permiten donaciones electorales de origen privado, de empresas o de la ciudadanía,[98] la transparencia facilita la identificación del grado en que el financiamiento de una campaña está concentrado en unos cuantos donantes. Una base amplia de donantes es indicativa de vínculos con el electorado, evidencia la confianza que generan las candidaturas y refleja la legitimidad del o la candidata frente a ciertos sectores de la sociedad. Cuando estas capacidades de financiamiento se erosionan, es más común que los partidos políticos recurran a grandes donantes o incluso a dinero público no etiquetado para su uso en campañas electorales. Ahora bien, un financiamiento basado en donaciones extremadamente pequeñas para pagar una

[94] *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*.
[95] International Institute for Democracy and Electoral Assistance, "Funding of political parties and election campaigns: A handbook on political finance" (Strömborg [SUE]: IDEA, 2014), pág. 130.
[96] *Ibíd.*, pág. 156.
[97] Alina Mungiu-Pippidi y Mihály Fazekas, "How to define and measure corruption", *A research agenda for studies of corruption*, eds. Alina Mungiu-Pippidi y Paul M. Heywood (Northampton [MA]:Edward Elgar Publishing Limited 2020), pág. 19.
[98] Los países que permiten financiamiento privado de algún tipo son mayoría a nivel mundial. Véase Institute for Democracy and Electoral Assistance, "Limitations on private donations" *Political Finance Design Tool*, https://www.idea.int/political-finance-tool-new

campaña electoral también puede ser síntoma de que conseguir recursos suficientes es una tarea compleja, lo que a su vez implica mayores incentivos para obtener dinero a partir de actos de corrupción.[99] Adicionalmente, la combinación de la información estadística y contable en los ingresos y gastos de los partidos políticos es útil para identificar las prácticas de gestión financiera. Lo anterior es particularmente importante porque en la mayor parte de los países los partidos políticos reciben dinero público[100] cuyo uso debe ser monitoreado para garantizar que su uso tiene valor social.

México es uno de los países con mayor regulación de financiamiento a nivel electoral, así como uno de los países que demanda más transparencia del gasto en este ámbito. Las disposiciones de la Constitución Política, en su artículo 41, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y la Ley de Partidos Políticos (LGPP) estipulan que los partidos políticos y los candidatos independientes no pueden recibir financiamiento de entes extranjeros o empresas mercantiles. Asimismo, las contribuciones de personas físicas tienen un tope máximo en función del financiamiento público y de los topes de campaña de la elección presidencial anterior según lo previsto por el artículo 41 fracción II constitucional y el artículo 56 de la LGPP. Además, los partidos políticos deben reportar sus ingresos y gastos totales a la autoridad en materia electoral- el Instituto Nacional Electoral (INE)- sobre sus precampañas, así como informes de campaña para periodos de cada 30 días. A estos documentos se suman los informes de gasto ordinario reportados a la autoridad electoral de manera trimestral y anual según lo dispuesto por el artículo 78 de la Ley General de Partidos Políticos.

Los retos en términos de riesgo de corrupción en la regulación mexicana son dos. El primero es que la sanción a los ilícitos antes descritos no parece ser suficiente para corregir conductas perniciosas de financiamiento.[101] Por otra parte, la forma en que se reporta este gasto no identifica de manera oportuna conductas ilícitas ni permite una examen y análisis público del tema. De acuerdo con el reporte de la evaluación de implementación del *Open-up Guide* para México,[102] la información estadística producida sobre el financiamiento a los partidos políticos tiene áreas de oportunidad en relación con la consistencia de los datos, lo cual puede corregirse al mejorar la secuencia de etapas para la producción de estas estadísticas.[103] En términos de transparencia de la información de fiscalización que los partidos políticos reportan al INE para las

[99] *Ídem.*

[100] Institute for Democracy and Electoral Assistance, "30. Are there provisions for direct public funding to political parties", *Political finance database*, (2020) https://www.idea.int/data-tools/question-view/548

[101] Mónica González García, "Fiscalización de los recursos de los partidos políticos (2008-2012)" en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, Luis Carlos Ugalde Ramírez y Gustavo Rivera Loret de Mola, coords. (Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,2014), pág. 97.

[102] El *Open-up Guide* es una serie de contenidos y estándares de datos abiertos enfocados en el combate a la corrupción.

[103] Alejandra Echeverria, Diana D'Herrera y Ricardo Alanís, "Open Up Guide Testing how to use open data to combat corruption in Mexico" (Ciudad de México: Banco Interamericano de Desarrollo, 2014), pág. 9.

elecciones a nivel nacional y local, esta tiene un rezago importante (los informes disponibles más recientes son de 2015).[104] De igual manera, los informes sobre el origen y los recursos de los partidos no se encuentra disponible en un formato de datos abiertos, sino en copias digitalizadas, por lo que la generación de indicadores sobre este tema para México representa una tarea compleja.

Indicadores de ingresos y gasto de campañas electorales: Plataforma del Tribunal Superior Electoral de Brasil

En el ámbito del financiamiento y fiscalización, Brasil representa el caso de una buena práctica al monitorear y sistematizar de forma periódica el ingreso y gasto electoral de cada candidatura a través del portal de la entidad responsable de la fiscalización en el sistema electoral brasileño, el Tribunal Superior Electoral (TSE, por sus siglas en portugués).[105] Dicha plataforma cuenta con la ventaja de publicar la información de manera transparente tanto a nivel agregado como con altos grados de especificidad (véase tabla 4.5). Para cada candidatura a un puesto público puede accederse a indicadores sobre los rubros de gastos de campaña, fuentes de ingreso, sus principales donantes y los proveedores contratados por las distintas campañas. La plataforma cuenta con la referencia al tope de gastos electorales, y la información que se presenta está respaldada por las relaciones de cuentas bancarias, facturas electrónicas e informes financieros de cada candidatura.[106]. Un sistema de gestión de la información contable y estadística como el brasileño es pertinente para cumplir con la regulación electoral en México y aumentar el grado de oportunidad con el que se publica la información de gastos y erogaciones de las campañas electorales. También podría contribuir a subsanar la opacidad que prevalece entre los partidos políticos identificada en el diagnóstico de la Política Nacional Anticorrupción.[107]

Tabla 4.5: Mediciones de financiamiento y gasto de partidos políticos

Medición: transparencia en financiamiento de partidos políticos	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción en México	Eje 01: Combatir la corrupción y la impunidad.

[104] Véase Instituto Nacional Electoral, "Informes Anuales de Partidos", https://www.ine.mx/informes-anuales-partidos/
[105] *Tribunal Superior Eleitoral.*
[106] Tribunal Superior Eleitoral, "Distribuição de Recursos e Gastos de Campanha" y "Comparativo entre candidatos" *Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais,* http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/
[107] Política Nacional Anticorrupción, pág.104

Medición: transparencia en financiamiento de partidos políticos	
Prioridad de la Política Nacional Anticorrupción	• Prioridad 1. Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, substanciar, determinar, resol-ver y sancionar faltas administrativas graves y no graves. • Prioridad 02: 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.
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Estrategia prioritaria 1.3. Focalizar los actos de fiscalización en las áreas proclives a irregularidades administrativas y hechos ilícitos en la gestión pública.
Fuente para México	Instituto Nacional Electoral, *Informes Anuales de partidos*.
Caso comparado considerado	Brasil.
Indicadores de ingresos para campañas electorales	Información de manera agregada para partidos políticos y candidatos/candidatas 1. Total de ingresos (monto). 2. Proporción de ingresos de origen público (%). 3. Proporción de ingresos privados (%). 4. Ranking de recursos propios de candidatos: $\frac{Ingresos\ propios\ de\ cada\ candidato(a)}{Total\ ingresos\ de\ campaña} x100$ 5. Ranking de donadores: $\frac{Monto\ aportado\ por\ donante\ específico}{Total\ ingresos\ por\ concepto\ de\ donaciones} x100$ Información de manera desagregada por candidatura 1. Total de ingresos (monto). 2. Fuente de financiamiento (ej. Partido político, financiamiento colectiva personas físicas específicas) como proporción de ingresos de la campaña (%). 3. Ranking de donadores: $\frac{Monto\ aportado\ por\ donante\ específico}{Ingresos\ de\ la\ campaña\ por\ concepto\ de\ donaciones} x100$
Indicadores de gasto de campaña	Información de manera agregada para partidos políticos y candidatos/candidatas 1. Concentración de gastos por rubro (donaciones a otras campañas, publicidad en materiales impresos, gastos en personal): $\frac{Gasto\ en\ rubro\ específico\ de\ la\ campaña\ electoral}{Total\ gasto\ de\ campaña} x100$

Medición: transparencia en financiamiento de partidos políticos	
	2. Ranking de proveedores: $\frac{Gasto\ en\ provedores\ específicos\ de\ campañas\ electorales}{Total\ gasto\ de\ campañas} x100$ Información de manera desagregada por candidatura 1. Gasto efectuado de la campaña (%) por rubro (ej. actividades de movilización, publicidad, pagos de administración de fondos financieros). 2. Gasto efectuado de la campaña (%) por proveedor contratado.
Desagregación	1. Región (Centro-oeste, Noreste, Norte, Sureste, Sur). 2. Unidad de Federación (26 estados y un Distrito Federal). 3. Municipio. 4. Tipo de prestador (candidato o partido político). 5. Partido político. 6. Fuente de origen y gasto de recursos de los partidos políticos y candidatos.
Referencia	• Para datos agregados: Tribunal Superior Eleitoral, *Estadísticas eleitorais, Sección Prestação de contas.* • Para desagregación de información por campaña: Tribunal Superior Eleitoral, *Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais.*
Método de recolección	Reportes de partidos políticos al Tribunal Superior Electoral.
Periodo para el que está disponible	• Datos agregados: 2018. • Datos desagregados: Elecciones municipales de 2016 y Elección General Federal de 2018.
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	7 (3): Sector público.

Fuente: *Elaboración propia.*

4.1.4. Capacitación anticorrupción para servidores públicos (artículo 8 de la Convención)

Una de las herramientas de prevención de la corrupción incluidas en el artículo 13 de la Convención consiste en el fomento de la participación por parte de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la comunidad para sensibilizar a la opinión pública en las causas y consecuencias de la corrupción y la amenaza que representa para el desarrollo. Por ejemplo, en algunas de las sociedades en las que la corrupción en algún punto ha estado profundamente arraigada, la educación

contra esta problemática se brinda desde el ámbito escolar. Algunos ejemplos destacados como el de Hong Kong, se presentan en la sección 5 de este documento. Por su parte, hay casos como el de Singapur que se centran de forma explícita en la prevención en el sector privado, debido al daño que la corrupción causa a la inversión internacional y al comercio. Ahora bien, en otros países, las medidas se enfocan en la capacitación en principios contra la corrupción dirigida a los funcionarios públicos con el fin de aumentar la confianza pública y la eficacia de las instituciones. En ese sentido, el artículo 8, establece que cada uno de los Estados parte promoverá la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos. Hay distintos enfoques para medir la promoción de estos principios. Para México existen datos disponibles en los Censos Nacionales de Gobierno del INEGI sobre los programas de capacitación a los servidores públicos en temas anticorrupción que son implementados a nivel municipal, estatal y federal. Los datos están disponibles para cada año y se desagregan por institución, pero no están contextualizados en términos de la cobertura de estas acciones sobre el total del personal de las oficinas de gobierno. Tampoco permiten conocer qué tipo de servidores públicos- en términos de nivel jerárquico y perfil- son los beneficiarios de los programas de capacitación. En este respecto hay áreas de oportunidad para las instituciones públicas encargadas del combate a la corrupción y para la sociedad en general en relación con la explotación de esta información para generar indicadores de monitoreo y evaluación.

La implementación acciones de concientización sobre riesgos de corrupción: Alemania

Alemania representa un caso de estudio con un enfoque de medición cimentado en la capacitación en temas anticorrupción de servidores públicos, especialmente aquellos y aquellas que enfrentan mayores riesgos en sus tareas profesionales. El gobierno alemán parte de un directiva anticorrupción para la prevención de la corrupción a nivel federal, considerado por Transparencia Internacional como una buena práctica para que los servidores públicos tomen conciencia de los riesgos de corrupción, así como para motivarlos a cumplir con sus tareas y con la ley.[108] El primer anexo de dicha directiva, el código de conducta anticorrupción, trata sobre las conductas que los servidores públicos deben seguir bajo circunstancias específicas para evitar involucrarse inadvertidamente en actos de corrupción. El segundo anexo de la directiva anticorrupción aborda el rol de los directivos en la gestión de la integridad en el servicio público.[109]

La directiva anticorrupción tiene como una de sus primeras disposiciones la realización de una serie análisis de riesgo con el fin de identificar a los servidores

[108] Matthew Jenkins "Topic guide: Codes of conduct" (Transparency International, 2015), pág. 8.
[109] Federal Ministry of Interior, *Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration*, (30 de julio de 2004). Disponible en inglés en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/best_practice_ger_directive%20.pdf.

públicos en los puestos de la administración pública federal más vulnerables a cometer actos de corrupción (tabla 4.6).Para ello existe un manual que provee los lineamientos para detectar estas áreas proclives a la corrupción. La directiva también instruye a las oficinas públicas a contar con puntos de contacto para concretar acciones de prevención de la corrupción. Entre tales medidas se incluyen difundir información al personal-incluyendo la divulgación de las sanciones establecidas para la Ley del Servicio Público y la Ley Penal-, así como resolver las necesidades de acorde a distintos niveles de complejidad.

Para verificar la implementación de estas medidas se generan una serie de indicadores partiendo del desarrollo de diagnósticos de las posiciones más vulnerables a riesgos de corrupción. A partir de estos resultados, se generan estadísticas de implementación de una política de concientización y prevención de la corrupción diferenciada de acuerdo con los riesgos que el personal enfrenta. Por ejemplo, se recolectan datos sobre la proporción de servidores públicos que recibieron cursos de capacitación en temáticas sobre corrupción. Vale la pena resaltar que estos indicadores tienen limitantes en el sentido de no poder ser descargados y no presentarse de manera sistematizada en un repositorio de datos. Además, el contenido de datos se enfoca sólo en mediciones de gestión del personal en temas anticorrupción. Un paso adicional consistiría en diseñar, recolectar y publicar los indicadores de impacto de las acciones desarrolladas; es decir, contar con indicadores de la apropiación del tema por parte de los recipientes de la capacitación. Sin embargo, esta es una etapa que el gobierno alemán todavía no ha alcanzado y que representa un área de oportunidad en el diseño de métricas para evaluar esfuerzos en este tema.

Tabla 4.6: Mediciones de capacitación en temas anticorrupción

Medición: evaluación de la implementación de capacitación en prevención de la corrupción	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción de México	Eje 02: Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder.
Prioridad de la Política Nacional Anticorrupción	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.
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Estrategia prioritaria 4.1. Capacitar y sensibilizar a las personas servidoras públicas para orientar sus conductas y la toma de decisiones en el desempeño de sus labores, a fin de reivindicar el verdadero significado del ejercicio de la función pública.

Medición: evaluación de la implementación de capacitación en prevención de la corrupción	
Fuente para México	Existen datos de capacitación interna en diversas instituciones que los Censos Nacionales de Gobierno de INEGI recolectan de acuerdo con el nivel y ámbito del gobierno correspondiente Sección Control Interno y Anticorrupción. en • Censo Nacional de Gobierno Federal (CNGF). • Censo Nacional de Seguridad Pública Federal (CNSPF). • Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal (CNSPEF). • Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE). • Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD). • Censo Nacional de Poder Legislativo Estatal (CNPLE) • Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CNIJF). • Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE). • Censo Nacional de Derechos Humanos Federales (CNDHF). • Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal (CNDHE). • Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2019 (CNTAIPPDPF). • Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal (CNTAIPPDPE).
Caso comparado considerado	Alemania.

Medición: evaluación de la implementación de capacitación en prevención de la corrupción	
Indicadores	Diagnóstico de riesgos de corrupción: 1. Oficinas federales con análisis de riesgos de puestos púbicos vulnerables a la corrupción (%). 2. Proporción de puestos con información disponible sobre riesgos de corrupción (%). 3. Proporción de puestos que son vulnerables a la corrupción (%). Capacitación en prevención de corrupción: 1. Proporción de servidores públicos de las autoridades federales y estatales capacitados para adquirir conciencia sobre corrupción (%). 2. Proporción de agencias en las que la capacitación para adquirir conciencia sobre la corrupción es implementada regularmente para todo el personal (%). 3. Proporción de servidores públicos de las autoridades federales y estatales en puestos de alto riesgo capacitados (en temas más allá de concientización sobre corrupción) (%). 4. Proporción de agencias que cuentan con un punto de contacto en prevención de la corrupción a la que puede recurrir el personal (%).
Desagregación	1. Institución pública. 2. Nivel jerárquico (mandos medios y personal Operativo, altos funcionarios).
Referencia	Federal Ministry of the Interior, *Building and Community, Annual Report in preventing corruption in the federal administration* (2013-2018).
Método de recolección	Registros administrativos.
Periodo para el que está disponible	2013-2018.
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	8 (1), Códigos de conducta para funcionarios públicos.

Fuente: *Elaboración propia*

4.1.5. Gobierno electrónico (artículos 9, 10 y 13 de la Convención)

El término gobierno electrónico por lo general se refiere la entrega de información y disponibilidad servicios gubernamentales, nacionales o locales, a ciudadanos, empresas y otras agencias gubernamentales a través de internet y otros medios digitales. El propósito del gobierno electrónico es desarrollar portales electrónicos gubernamentales para los principales servicios públicos y proporcionar información transparente a los ciudadanos y personas morales. También suele incluirse en esta discusión a la e-participación, concepto que engloba las herramientas virtuales que solucionan muchos de los costos de coordinación asociados a la participación de carácter político y nutren la adopción participativa de decisiones. Las tecnologías de la información y la comunicación han sido herramientas discutidas por órganos como el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre Prevención de la Corrupción para la implementación de la Convención, al facilitar la transparencia en el sector público y combatir la corrupción.[110] En particular, el Grupo de Prevención ha planteado que el uso de este tipo de tecnologías es especialmente valioso para cumplir los artículos 9 (contratación pública y gestión de la hacienda pública), 10 (información pública) y 13 (participación de la sociedad) de la Convención. Una herramienta privilegiada para la medición del progreso sobre este tema es la encuesta anual de gobierno electrónico que levanta Naciones Unidas.[111] La encuesta brinda seguimiento al desarrollo del gobierno electrónico a partir del Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico. El Índice, que evalúa la posición de los Estados frente a sí en términos de desarrollo de gobierno electrónico está compuesto de tres medidas con el mismo peso ponderado: índice de servicios en línea, índice de telecomunicaciones e índice de capital humano.[112] México cuenta con información del Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico desde el primer levantamiento en 2003 hasta el más reciente publicado en el 2020, por lo que esta información puede ser aprovechada para el monitoreo sobre este tema.

Otra de las ventajas del gobierno electrónico para la prevención de la corrupción es que reduce la interacción directa entre los funcionarios públicos y los ciudadanos.

---

[110] Conferencia de los Estados Partes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta de Prevención sobre Prevención de la Corrupción, "Aplicación de las resoluciones de la Conferencia 6/6, titulada "Seguimiento de la declaración de Marrakech sobre la prevención de la corrupción", y 6/7, titulada "Promover el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: buenas prácticas e iniciativas de prevención de la corrupción" (2016).

[111] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *United Nations E-government Survey* (2020), https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey.

[112] United Nations, Department of Economic and Social Affairs *United Nations E-government survey 2018: Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies* (Nueva York: United Nations 2018)

Con ello, disminuyen áreas de opacidad y discrecionalidad que muchas veces facilitan que las partes en una transacción se involucren en actos de este tipo.[113] Por lo general se piensa que un gobierno electrónico efectivo aumenta la rendición de cuentas, ya que los ciudadanos pueden acceder a la información pública de manera fácil y en cualquier momento, y con ello exigir resultados a los servidores públicos. Un gobierno electrónico efectivo también proporciona un vínculo entre el gobierno y los ciudadanos a través de una mayor inclusión y participación.

Como parte de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red *Gealc*), México se ha comprometido con la innovación, en particular con impulsar políticas de gobierno electrónico dirigidas a las poblaciones más vulnerables. Con este propósito, la Red ha desarrollado el diseño de indicadores de gobierno electrónico y realizado talleres y capacitaciones de servidores públicos sobre soluciones digitales para la gestión gubernamental en temas como digitalización de servicios e interoperabilidad de datos. México implementó una estrategia digital de 2014 a 2018 con sus respectivos indicadores a partir de índices internacionales.[114] Actualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 coloca entre sus prioridades dotar de cobertura de internet a todo el país para combatir el rezago social. Por su parte, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y Mejora de la Gestión Pública profundiza en el tema al proponerse democratizar las tecnologías de la información con el fin de promover la participación ciudadana para supervisar las acciones del gobierno (estrategia prioritaria 1.4, acción puntual 1.4.4). En este programa especial se establece también el compromiso de México de continuar con el trabajo en la Alianza del Gobierno Abierto firmada originalmente en 2011 (estrategia prioritaria 1.6, acción puntual 1.6.8). Además, el gobierno mexicano trabaja junto con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en la publicación de datos abiertos en la página web *datos.gob.mx*, un portal que cuenta con cerca de 26 mil bases de datos, herramientas y visualizaciones de datos abiertos. Un recurso particularmente valioso para la interoperabilidad de los sistemas es el desarrollo del Catálogo Nacional de Trámites y Servicios por parte de la SFP y la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), el cual comprende el conjunto de trámites y servicios a nivel federal, estatal y municipal y provee información del nivel de digitalización de cada uno. Los Censos Nacionales de Gobierno de INEGI recuperan el uso de dicho catálogo en la sección de trámites y servicios para medir el número de transacciones (solicitudes) realizadas en línea, así como el indicador del porcentaje de trámites y servicios de tipo

[113] Seongcheol Kim, Hyung Jeong Kim y Heejin Lee. "An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN", en *Government information Quarterly* Vol. 26 No.1 (2009): págs. 42-50. Vale la pena advertir que, si bien la cantidad de posibles actos de corrupción se reduce con la disminución de los contactos presenciales entre ciudadanía y servidores públicos, la corrupción no es eliminada por completo con la sola introducción del gobierno electrónico. Para ciertos casos y consultas individuales, el trato "cara a cara" con funcionarios públicos será ineludible.

[114] Gobierno de México "Estrategia Digital Nacional", https://www.gob.mx/mexicodigital

transaccional que se ofrecen en línea por distintos niveles de las administraciones públicas. Ello representa un indicador de la disponibilidad de servicios digitales que es actualizado cada año. Este catálogo y su uso para la obtención de información sobre los servicios digitales públicos también contribuye al cumplimiento de la estrategia prioritaria 3.6 del programa especial. El objetivo de dicha estrategia es potenciar la transformación de la Administración Pública Federal mediante el uso y aprovechamiento de las TIC en beneficio directo de la población.

México fue también el primer país que se sometió al escrutinio de expertos del *Open Data Charter* para evaluar la implementación de la Guía de Apertura Anticorrupción[115] a fin de mejorar la publicación y calidad de los datos en la materia.[116] La metodología del reporte estuvo basada en una serie de auditorías estadísticas llevadas a cabo entre septiembre y noviembre de 2017. Los hallazgos del reporte de evaluación refieren que el gobierno mexicano ha hecho esfuerzos por publicar estos datos de manera proactiva, pero existen áreas de oportunidad respecto la calidad de la información, así como en relación con el grado de coordinación entre servidores públicos que desarrollan información en áreas similares. En este respecto, una de las recomendaciones específicas del reporte es mejorar la interoperabilidad entre fuentes de información clave para que las bases de datos correspondientes sean nutridas desde distintos ámbitos. La anterior es una de las acciones puntuales retomadas en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública, el cual promueve la integración y conectividad de los diversos sistemas electrónicos a fin de que las autoridades competentes optimicen el intercambio de información relacionada con la prevención y el combate a corrupción (estrategia prioritaria 1.7, acción puntual 1.7.5).

Brasil: Medición de la gestión y de los resultados del gobierno electrónico

Una buena práctica de implementación de prácticas de gobierno electrónico es el caso de Brasil, que obtuvo el Premio a la Excelencia en Gobierno Electrónico (*excelGOB*) en 2018 otorgado por la Red Gealc. El premio reconoció la plataforma de ciudadanía digital del gobierno brasileño que permite, entre otras cosas, que un servicio presencial sea digitalizado en menos de tres meses. Este sistema hace posible que cada ciudadano pueda acceder a todos los servicios públicos digitales con una cuenta individual. Asimismo, las políticas públicas en este ámbito han estado sustentadas en la medición de indicadores desde hace varios años (la primera estrategia de gobierno electrónico data de 2008). Actualmente está en vigor la Estrategia de Gobierno Digital 2020-2022 (EGD)[117] que define metas para buena parte de sus iniciativas y algunas de ellas se

[115] *Open up Guide*.
[116] "Open up Guide Testing how to use open data to combat corruption in Mexico".
[117] *Estratégia de Governo Digital*.

expresan en términos de indicadores.[118] Los indicadores incluidos en la tabla 4.7 están enfocados en alcanzar buenas prácticas de gestión pública dentro de la esfera de transmisión de la información, disponibilidad de servicios, retroalimentación de las personas usuarias y monitoreo de los sistemas de ciberseguridad, entre otras métricas. Un segundo conjunto de indicadores presentes en un segundo segmento de la tabla 4.7 hace referencia a los resultados generales de la estrategia medidos en los índices de organismos internacionales como la OCDE y Naciones Unidas sobre gobierno electrónico. Estas métricas están enfocadas en cuantificar el objetivo global de la Estrategia de Gobierno Digital de transformar el entorno digital en Brasil para que sea más intuitivo, interactivo y sencillo para la ciudadanía.

Un aspecto para resaltar de la EGD 2020-2022 es que, a diferencia de la estrategia previa vigente durante el periodo de 2016-2019, no hay referencias de información pública para el monitoreo de los indicadores de la estrategia y la gran mayoría de los indicadores no tienen metas en el corto plazo, sino una única meta que debe ser alcanzada una vez concluida la estrategia en 2022. Tampoco se mencionan mecanismos institucionales de seguimiento de la estrategia. Debe advertirse que estas carencias podrían dificultar el monitoreo del progreso de esta política pública por parte de la ciudadanía y por las instituciones involucradas. También representa un obstáculo para realizar ajustes necesarios durante la implementación de la estrategia una vez que se presentan escenarios no previstos o efectos que no funcionan como se habían contemplado originalmente en el diseño del programa. Resulta de utilidad identificar dichas áreas de oportunidad para subsanarlas en un esquema de monitoreo y evaluación sobre el gobierno electrónico.

Tabla 4.7: Mediciones de gestión a partir del gobierno electrónico

Mediciones de gestión a partir del gobierno electrónico	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción de México	Eje 03: Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad.

[118] Governo do Brasil, "Estratégia de Governança Digital" (30 de abril del 2020): https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital

Mediciones de gestión a partir del gobierno electrónico	
Prioridad de la Política Nacional Anticorrupción	• Prioridad 21. Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros. • 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, en coordinación con el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria.
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	• Estrategia prioritaria 1.6.- Fomentar en las entidades y dependencias de la APF la adopción de prácticas y dinámicas orientadas a una cultura de apertura gubernamental, a través de medidas de transparencia y de participación de las personas en las actividades y decisiones gubernamentales, así como de mecanismos de innovación social y tecnológica, desde un enfoque ciudadano. • Estrategia prioritaria 3.6. Potenciar la transformación de la Administración Pública Federal mediante el uso y aprovechamiento de las TIC, en beneficio directo de la población.
Fuente para México 1/2	• INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (Módulo Administración Pública de la Entidad Federativa, Gobierno Electrónico, Sección Trámites y Servicios). • INEGI, Censo Nacional de Gobierno Federal (Módulo Trámites y Servicios).

Mediciones de gestión a partir del gobierno electrónico	
Fuente para México 2/2	• INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 (Módulo Administración Pública Municipal o Delegacional, Sección Trámites y Servicios). • Gobierno de México, Portal de Datos Abiertos • Secretaría de la Función Pública y Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, Catálogo Nacional de Trámites y Servicios por nivel de digitalización. • Open Data Charter, *Open Up Guide Testing how to use open data to combat corruption in Mexico.*
Caso considerado	• Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas. • Brasil.
Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas	1. Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico *1/3 (Índice Servicios en línea(normalizado)+ Índice de Telecomunicaciones (normalizado) + Índice de Capital Humano (normalizado).* A. Índice de servicios en línea (evaluación de sitios gubernamentales por investigadores). B. Índice de telecomunicaciones. Promedio aritmético de cinco elementos por país: • Usuarios de internet (porcentaje de la población). • Suscripciones a teléfono fijo por cada 100 personas. • Suscripciones a teléfono celular por cada 100 personas. • Suscripciones ancho de banda inalámbricas. • Suscripciones a ancho de banda fijas (alámbricas) por cada 100 personas. C. Índice de capital humano Promedio ponderado de cuatro elementos por país: • Alfabetización en adultos (%) (1/3 de ponderación). • Tasa de escolarización en educación primaria, secundaria y terciaria (% de alumnos en la edad de asistir a la escuela que asiste a la escuela) (2/9 de ponderación). • Años esperados de escolaridad (años que se espera recibir una joven en la escuela) (2/9 de ponderación). • Años promedio de escolaridad en adultos (25 años o más) (2/9 de ponderación).

Mediciones de gestión a partir del gobierno electrónico	
Indicadores (Estrategia de Gobierno Digital de Brasil)	1. Iniciativa 2.1: Proporción de servicios públicos digitales que contaron con evaluación de satisfacción (Meta: 50% de servicios públicos digitales). 2. Iniciativa 2.2: Nivel promedio de satisfacción de usuarios/usuarias con los servicios públicos (Meta: evaluación promedio de 4.5 en una escala de 5 como máxima satisfacción). 3. Iniciativa 2.3: Opiniones positivas de la utilidad de la información de los servicios en el portal único del gobierno brasileño (Meta: 75% de opiniones positivas). 4. Iniciativa 5.1: Proporción de servicios públicos que cuentan con pago digital (Meta: 30% de los servicios públicos). 5. Iniciativa 9.2: Servicios públicos que cuentan con notificaciones en línea (Meta: 25%). 6. Iniciativa 11.1: Porcentaje de plataformas gubernamentales compartidas por usuarios (Meta: 99%). 7. Iniciativa 11.2: Proporción de riesgos de seguridad cibernética de plataformas digitales gubernamentales que son monitoreados (Meta: 80%). 8. Iniciativa 16.6: Reducción de precios de servicios de TIC de los proveedores del gobierno (Meta: -20%). Indicadores de índices internacionales: 1. Iniciativa 13.2: Componente de disponibilidad de datos gubernamentales en el índice *OURdata Index* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (Meta: 0.68 en escala que tiene 1 como máximo). 2. Iniciativa 13.3: Componente de accesibilidad de datos gubernamentales en el índice *OURdata Index* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (Meta: 0.69 en escala que tiene 1 como máximo). 3. Objetivo General; Colocar a Brasil como uno de los 15 primeros países en el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas.
Desagregación	-
Referencia	United Nations, *E-government Survey*. Governo do Brasil, *Conheça as diretrizes da Estratégia de Governo Digital - 2020 a 2022*.

Mediciones de gestión a partir del gobierno electrónico	
Método de recolección	• Índices internacionales. • Registros administrativos.
Periodo para el que está disponible	2022 (publicados próximamente).
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	• 9 (Contratación pública y gestión de la hacienda pública). • 10 (Información Pública). • 13 (Participación de la sociedad).

Fuente: *Elaboración propia.*

Experiencia de Estonia: gobierno electrónico

Uno de los países que cuenta con un gobierno electrónico robusto de acuerdo con los índices internacionales en la materia es Estonia. En ese país el 99% de los servicios públicos están disponibles en línea,[119] El sistema estonio es citado en la estrategia brasileña revisada en el apartado anterior como un caso de buena práctica de interoperabilidad entre diferentes organizaciones y sistemas de información. En buena medida este éxito radica en una capa de integración denominada *X-Road*. Se estima que *X-Road* ahorra 844 años en horas de trabajo cada año,[120] lo que apunta a que la apuesta por el gobierno electrónico ha dado resultados en términos de eficiencia de gestión del servicio público en su conjunto. En el contexto de la Estrategia Digital Nacional 2014-2018, México realizó un Taller Regional sobre Interoperabilidad para adoptar *X-Road*.[121]

El conjunto de acciones que Estonia ha implementado en los últimos ocho años en el ámbito del gobierno electrónico se articula en la Agenda Digital 2020 para Estonia.[122]. En dicha agenda se explica que la gobernanza de la estrategia está a cargo de un consejo denominado *E-Estonia*. Las principales responsabilidades de implementación recaen en el Ministerio de Asuntos Económicos y Comunicaciones,[123] entidad encargada de rendir cuentas de los avances en la estrategia, aunque hay una división del trabajo para algunas actividades en las que participan otros órganos de gobierno.[124]

[119] E-governance academy, "e-Estonia: E-governance in practice" (Tallin [EE]: E-governance academy, 2016), pág.8.
[120] E-Estonia, "interoperability services", https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/
[121] Gobierno de México, "Red Gealc" México Digital (27 de agosto del 2018) https://www.gob.mx/mexicodigital/acciones-y-programas/red-gealc.
[122] *Digital Agenda 2020 for Estonia.*
[123] *Majandus- ja Kommunikatsiooni-Ministeerium.*
[124] Government of the Republic of Estonia, "Digital Agenda 2020 for Estonia", (2018), https://www.mkm.ee/sites/default/files/digitalagenda2020_final.pdf

La Estrategia Digital 2020 de Estonia incluye varias mediciones dirigidas a mejorar la gestión pública (tabla 4.8). y que son relevantes para la prevención de la corrupción. El primer segmento de estas métricas está más relacionado con la implementación de acciones que permiten el acceso de la ciudadanía a servicios públicos y la construcción de infraestructura en este sentido. Un segundo segmento de los indicadores presentados-refieren la retroalimentación y uso que hace la población estonia a estos servicios. Un aspecto adicional que vale la pena subrayar de la estrategia de Estonia es la importancia que otorga a la difusión de sus logros a nivel internacional (lo que se refleja en algunas métricas incluidas en la tabla). Estas acciones de promoción tienen como objetivo ulterior contribuir al desarrollo de la gestión en otros países a partir de los estándares de Estonia.[125] Con ello se contribuye también en el cumplimiento de uno de los objetivos de la Convención: articular la cooperación internacional para la prevención y el combate a la corrupción.

Tabla 4.8: Mediciones de gobierno electrónico

Medición: gestión y resultados en gobierno electrónico	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción en México	Eje 03: Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad.
Prioridad de la PNA	• Prioridad 21. Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros. • 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, en coordinación con el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria.
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	• Estrategia prioritaria 3.6. Potenciar la transformación de la Administración Pública Federal mediante el uso y aprovechamiento de las TIC, en beneficio directo de la población.

[125] *Ídem.*

Medición: gestión y resultados en gobierno electrónico	
Fuente para México	• INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (Módulo Administración Pública de la Entidad Federativa, Gobierno Electrónico, Sección Trámites y Servicios). • INEGI, Censo Nacional de Gobierno Federal (Módulo Trámites y Servicios). • INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 (Módulo Administración Pública Municipal o Delegacional, Sección Trámites y Servicios). • Gobierno de México, Portal de Datos Abiertos • Secretaría de la Función Pública y Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, Catálogo Nacional de Trámites y Servicios por nivel de digitalización. • Open Data Charter, *Open up Guide Testing how to use open data to combat corruption in Mexico*.
Caso comparado considerado	Estonia.
Indicadores de gestión	1. Número de países en los que Estonia ha abierto servicios públicos basados en una misma infraestructura (ejemplo basada en *X-road* o identidad electrónica) (Meta para 2020: 7 países). 2. Proporción de usuarios que cuentan con internet de alta velocidad (100 Megabytes por segundo) (Meta para 2020: 65% de la población). 3. Proporción (%) de servicios públicos electrónicos con requisitos de calidad comunes (Meta 2020: 95% de servicios públicos). 4. Proporción de personal del gobierno con conocimiento y experiencia en las TIC (Meta 2020: 75% resultados positivos de la evaluación en la materia). 5. Tiempo promedio que clientes destinan en trámites vía electrónica (Meta 2020: Reducir en 20% tiempo destinado a un trámite digital).
Indicadores de resultados 1/2	1. Proporción de personas con identidad electrónica que emplean este medio de identificación (Meta 2020: 65% de la población). 2. Proporción (%) de personas que conocen de los servicios públicos digitales Conocimiento de e-servicios públicos (Meta 2020: 90% de población adulta de 16 a 74 años y 90% de emprendedores). 3. Proporción (%) de usuarios satisfechos con los servicios públicos (Meta 2020: 85% entre población adulta de 16 a 74 años y 90% entre emprendedores).

Medición: gestión y resultados en gobierno electrónico	
Indicadores de resultados 2/2	4. Presencia del gobierno electrónico de Estonia (e-Estonia) en medios de comunicación tradicionales y redes sociales en el extranjero (Meta 2020: 10,000 historias).
Desagregación	Población en general/emprendedore(a)s.
Referencia	Ministry of Economic Affairs and Communications, *Digital Agenda 2020 for Estonia*.
Método de recolección	• Encuestas a hogares y empresas. • Registros administrativos. • Índices internacionales.
Periodo para el que está disponible	2013-2019.
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	• 9 (Contratación pública y gestión de la hacienda pública). • 10 (Información Pública). • 13 (Participación de la sociedad).

Fuente: *Elaboración propia.*

4.1.6. Prevención de lavado de dinero (artículo 14 de la Convención)

El lavado de dinero es una conducta intrínsecamente relacionada con las actividades y procesos que buscan ocultar ganancias ilícitas. Como tal, es una amenaza para el sistema financiero y las inversiones. Además, cuando el lavado de dinero logra el cometido de ocultar las ganancias derivadas de actividades ilícitas impide que los gobiernos recuperen activos robados que en ocasiones son producto de la corrupción.[126] Por consecuencia, la Convención contiene en el Capítulo II de medidas preventivas un artículo (14) que establece que los Estados parte deben tomar medidas para prevenir el blanqueo de dinero. Asimismo, la prevención e identificación del lavado de dinero es importante para la recuperación de los activos producto de la corrupción (véase sección de sanción y reparación del daño, subsección de recuperación de activos). Finalmente, un sistema efectivo en este sentido es importante también para castigar los delitos de corrupción. En ocasiones, para las autoridades es más sencillo perseguir las ofensas de lavado de dinero que los elementos subyacentes de corrupción que son el origen de las ganancias.[127]

[126] Financial Action Task Force, "What is money laundering?" *Money Laundering*, (2019), https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/
[127] Jean-Pierre Brun, Larissa Gray, Clive Scott, Kevin M. Stephenson, *Manual para la recuperación de activos: Una guía orientada a los profesionales* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2013).

En México, el tema del lavado de dinero está presente en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 dentro de la sección de "Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad", a través de la creación de una policía especializada para estas conductas. El marco legal en materia de lavado de dinero obedece a la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI), la cual entró en vigor en 2013 y tiene el objetivo de proteger el sistema financiero y la economía nacional a través de medidas para detectar y prevenir el lavado de ganancias ilícitas. La LFPIORPI involucra a varias instituciones, como son bancos, casas de bolsa y uniones de crédito, y las obliga a presentar diversos tipos de informes en cumplimiento con el artículo 14 de la Convención. México ha sido parte de los esfuerzos internacionales al participar en el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), un organismo intergubernamental cuyos objetivos consisten en sentar los estándares y promover la efectiva implementación de medidas legales, regulatorias y operacionales para el combate al lavado de dinero y la financiación del terrorismo, entre otros temas que amenazan el sistema financiero internacional.[128] Una de las recomendaciones del grupo, que ha permeado en la sistematización de información sobre el lavado a nivel nacional, es generar evaluaciones de riesgos sobre esta problemática. Como consecuencia, diversas dependencias del Gobierno Federal,[129] el Poder Judicial de la Federación y el Banco de México colaboraron para generar en 2016 la primera Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) de lavado de dinero y financiación del terrorismo para México, con base en un diagnóstico de amenazas, vulnerabilidades y consecuencias. Sin embargo, el Informe de Evaluación Mutua de GAFI sobre México reconoce que las acciones no han sido lo suficientemente integrales ni prioritarias para una asignación adecuada de recursos en los distintos niveles de gobierno.[130]

En términos de información estadística, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comenzó a reportar en diciembre de 2018 una serie de tiempo de los resultados de su sistema de monitoreo de actividades de riesgo relacionadas con el lavado de dinero. Los indicadores miden la variación en las actividades sospechosas en el sistema financiero, así como de las operaciones monitoreadas de montos considerables por ser llevadas a cabo en efectivo o en cheques de caja (Reportes de Operaciones en Efectivo). De igual manera, hay un registro del número de transferencias de fondos y cuáles son las monedas con las que se hacen operaciones de salida y entrada de divisas en México. Con ello se busca cumplir y transparentar la información relativa a las recomendaciones 20-sobre el reporte de operaciones sospechosas- y 33- sobre las estadísticas de eficiencia y eficacia del sistema

[128] *United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017-2022. Year 2 Update*, pág. 12.

[129] Entre ellas, la Secretaría de Gobernación, la SHCP y la entonces Procuraduría General de la República (actualmente Fiscalía General de la República).

[130] Grupo de Acción Financiera Internacional y Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, *Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo- México, Informe de Evaluación Mutua*, (París [FR]: GAFI, 2018), pág. 3.

antilavado de activos y de combate al financiamiento al terrorismo- en las 40 + 9 recomendaciones del GAFI.[131] Se considera que este reporte estadístico tiene información de gestión estratégica para la UIF, pues estos datos pueden informar la toma de decisiones basada en evidencia para el combate al lavado de dinero.

Como comparación a la información reportada por México, Uruguay es un caso con información amplia de las acciones desarrolladas para prevención de lavado de dinero. La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) de Uruguay, una institución dentro de la estructura del Banco Central, es responsable de investigar transacciones sospechosas y tiene competencia para inmovilizar fondos hasta por 72 horas por sospecha de actividades de lavado de dinero y financiación del terrorismo.[132] Como la UIF en México, la UIAF recolecta de manera sistemática en su Memoria de Actividades anual (disponible desde 2007) la información de las variaciones porcentuales de las transacciones financieras y actividades de naturaleza sospechosa. Como se mencionó en el párrafo anterior, estos datos permiten tener una orientación estratégica de la magnitud de riesgos de lavado de dinero a fin de prevenir su ocurrencia. A ello se suman las estadísticas de hechos del conocimiento de autoridades judiciales y las sanciones impuestas, lo que podrían ser insumos para las medidas de los resultados en la detección y castigo de conductas asociadas a la corrupción. No obstante, tendría que considerarse como poner en contexto en un indicador estas cifras- y no sólo presentar el dato de sanciones en sí- a fin de generar una medida más robusta de evaluación del combate al lavado de dinero. La accesibilidad es otra de las áreas de mejora de los datos de Uruguay, pues los mismos no son presentados en formato abierto, sino sólo en actualizaciones anuales en archivos de texto.

Tabla 4.9: Mediciones de monitoreo de riesgos de lavado de dinero

Medición: riesgo de lavado de dinero (LD)	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción en México	Eje 01: Combatir la corrupción y la impunidad.
Prioridad de la Política Nacional Anticorrupción	Prioridad 3. Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Nacional.

[131] Financial Action Task Force, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation* (Paris [FR]: FATF, 2012-2019), www.fatf-gafi.org/recommendations.html

[132] Banco Central del Uruguay, "Unidad de Información y Análisis Financiero – Presentación", *Lavado de activos*, https://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Paginas/Lavado-de-Activos.aspx

Medición: riesgo de lavado de dinero (LD)	
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Estrategia prioritaria 2.2. Establecer nuevos mecanismos de inteligencia administrativa para mejorar los procesos de investigación sobre presuntas conductas irregulares, a fin de contar con elementos de prueba contundentes que permitan sancionar a los servidores públicos involucrados en hechos de corrupción.
Fuente para México	Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP, Documentos, Entidades Financieras, Sujetos obligados, recepción y denuncias.
Caso comparado de referencia	• Instituto de Gobernanza de Basilea (Índice Antilavado de Dinero). • Unidad de Información y Análisis Financiero de Uruguay.
Indicadores de gestión estratégica (Uruguay)	1. Variación respecto al año anterior de Reportes de Operaciones Sospechosas e Investigaciones de Oficio (%). 2. Variación respecto al año anterior de pedidos de información de justicia (%). 3. Variación de pedidos de información de Unidades de Inteligencia Financiera del Exterior. 4. Variación de Operaciones Sospechosas por tipo de sujeto obligado (%). 5. Declaraciones de efectivo por mes calendario. 6. Declaraciones de metales preciosos por mes calendario. 7. Declaraciones de instrumentos monetarios por mes del calendario.
Indicadores de resultados	1. Número de casos en conocimiento de la autoridad. 2. Número de sanciones tras las supervisiones. 3. Ranking en el Índice Antilavado de Dinero (ALD) de Basilea.
Desagregación	Por sujeto obligado (bancos, entidades de transferencia de fondos, empresas de servicios financieros, casas de bolsa).
Referencia	• Banco Central del Uruguay, Memoria y Actividades por año. • Instituto de Gobernanza de Basilea, Índice Antilavado de Dinero (ALD) de Basilea (2013-2019).
Método de recolección	• Registros administrativos (Uruguay). • Índice compuesto (Índice Antilavado de Dinero (ALD) de Basilea).

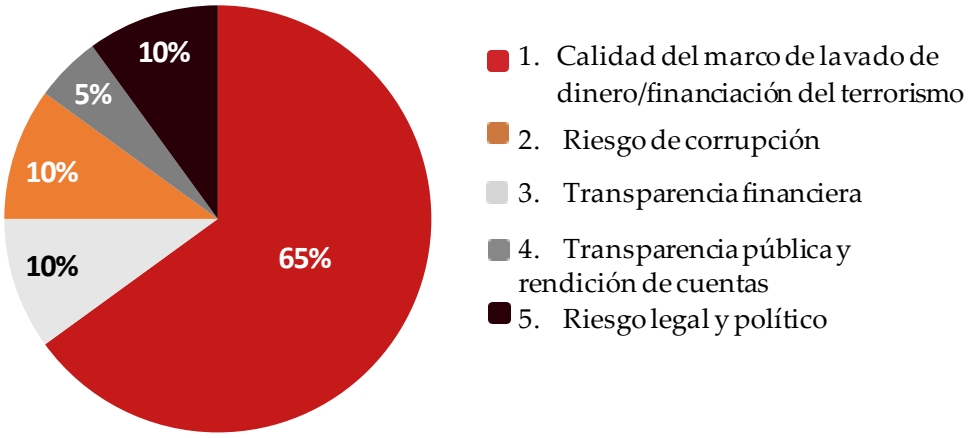
Medición: riesgo de lavado de dinero (LD)	
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	14, Prevención del lavado de dinero.

Fuente: *Elaboración propia*

Los indicadores de la UIAF tienen una dimensión enfocada en la implementación de acciones para el monitoreo de actividades sospechosas o de riesgo, pero no reflejan del todo la efectividad del sistema de prevención. Para ello conviene incluir una métrica que logre sintetizar las acciones llevadas a cabo y está más enfocada en reflejar los resultados de un país en lo que concierne a la prevención del lavado de dinero. Un instrumento útil para tal propósito es el Índice Antilavado de Dinero (AML por sus siglas en inglés)[133] de Basilea que es generado por Instituto de Gobernanza de Basilea,[134] una organización sin fines de lucro. El AML es un ranking internacional de más de 141 países entre los que se incluye México, lo que hace válido un análisis a nivel comparado. El Índice Antilavado de Dinero está basado en el resultado de la conjunción de cinco diferentes subíndices ("dominios" para la metodología del AML), cuyas ponderaciones en el ranking final se presentan en la Gráfico 4.1. Las mediciones incluidas en el índice son tanto cuantitativas y cualitativas y se toma en cuenta la información de muchas instituciones de referencia para el combate al lavado de dinero. Un ejemplo son los Reportes de Evaluaciones Mutuas del GAFI, que son consideradas para la evaluación de la calidad del marco legal de combate al lavado de dinero y financiación del terrorismo (dominio 1 del AML). El Índice está normalizado en una escala del 0 al 10; entre más alto es el puntaje entonces existe un mayor riesgo a nivel país de lavado de dinero y financiación del terrorismo. La medición es publicada de manera anual desde 2013 y la metodología empleada para calcular cada uno de sus cinco dominios es pública, por lo que es una herramienta transparente para el seguimiento del progreso en el combate al lavado de dinero desde un enfoque de prevención (para más información véase la tabla 4.9).

[133] *Basel Anti-Money Laundering Index.*
[134] *Basel Institute on Governance.*

Gráfico 4.1: Ponderación de los componentes del Índice Antilavado de Dinero de Basilea



Fuente: *Basel Institute of Governance, Basel AML Index Methodology.*

4.2. Detección e investigación de la corrupción

La corrupción consiste en una serie de conductas que muchas veces permanecen ocultas por la falta de incentivos para que las partes involucradas admitan su participación en ellas. De igual manera, uno de los obstáculos más importantes para que los testigos denuncien actos de corrupción es que pueden afectar intereses poderosos. Por ello es fundamental contar con mediciones que permitan detectar la posible ocurrencia de actos de corrupción y que logren investigarlos de manera que eventualmente sean sancionados una vez comprobadas las respectivas responsabilidades. Para lo anterior resulta relevante valorar dos aspectos. En primer lugar, las medidas adoptadas para la facilitación y protección de las y los denunciantes a fin de que cuenten con certidumbre de que no sufrirán represalias por reportar actos de corrupción. En segundo lugar, el cumplimiento de las responsabilidades de las instituciones encargadas de la recepción de denuncias y de las investigaciones relacionadas. De la detección de los casos de corrupción la expectativa es que eventualmente estas ingresen a las instancias judiciales o administrativas correspondientes.

4.2.1. Sistema de orientación de denuncias y protección de informantes (artículos 8 y 33 de la Convención)

La guía de evaluación de *Centro de Recursos anticorrupción U4* menciona que: "Para las investigaciones y persecuciones de corrupción, los indicadores comunes utilizados tienen que ver con las quejas y/o denuncias recibidas, casos investigados, duración de la investigación, expedientes cerrados o turnados a etapas de impartición, y casos

sancionados con sentencia condenatoria o absolutoria".[135] Como se muestra en el capítulo 5 sobre países con estrategias anticorrupción para el combate a la corrupción, las estadísticas de los casos de corrupción en el sistema de justicia penal son de las medidas más recurrentes en las políticas públicas anticorrupción. Si bien las denuncias son un insumo común para medir la detección de casos de corrupción a partir de la información de víctimas o testigos de estos hechos, los datos de denuncias provenientes de registros administrativos cuentan con una desventaja importante: en muchos países la mayor parte de los casos de corrupción no son reportados a la autoridad. El ejemplo de México es ilustrativo de lo anterior. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 de INEGI, sólo un 5.1% de las experiencias de soborno son denunciadas. Por ello es importante crear condiciones para la denuncia tanto de la ciudadanía como de parte de los servidores públicos (véase artículo 8 de la Convención).

En ese sentido, el INEGI recoge datos de la existencia de distintas vías de denuncia (oficinas especializadas, sitios web, buzones de queja, entre otros) y la cantidad de quejas y denuncias recibidas por cada uno estos medios. Por su parte, el Gobierno Federal, a través de la SFP, ha emprendido el programa "Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción", el cual brinda una plataforma para realizar alertas por hechos de corrupción de manera anónima. El programa incluye una serie de lineamientos recomendaciones para los y las denunciantes enfocadas en garantizar su seguridad, aunque, dado que se encuentra en una etapa inicial, aún no existen indicadores cuantitativos para medir la eficacia de las acciones de implementación emprendidas.

República de Corea: Protección e incentivos a denunciantes

En términos comparados, existen países que han introducido sistemas de reporte y orientación a través de líneas telefónicas o medios virtuales, así como medidas de protección del denunciante, de su círculo cercano y garantías de anonimato.[136] La República de Corea lleva a cabo una sistematización anual de datos de denuncias y protección de denunciantes de actos de corrupción y casos de interés público[137] a partir de la información recolectada anualmente por la Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles (ARCR, por sus siglas en inglés).[138] Además, la ARCR contempla incentivos para la denuncia como es la gratificación a alertadores cuya información haga posible la recuperación o incremento de los recursos públicos. Dicha gratificación puede ser una recompensa otorgada por el Estado o un premio a solicitud del denunciante

[135] *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators*, pág. 12.
[136] Anti-corruption and Civil Rights Commission, ACRC Korea Annual Report 2019 (8 de julio de 2020).
[137] Casos que ponen en peligro la salud, seguridad, medio ambiente públicos o que afectan derechos del consumidor o una competencia justa, entre otras conductas.
[138] *Anti-corruption and Civil Rights Commission.*

(existe un tope máximo de 200 millones de *wones* surcoreanos, aproximadamente 168 mil dólares estadounidenses). Vale la pena advertir que medidas como estas tienen el riesgo de convertirse en incentivos perversos al provocar alegatos de denuncia sin fundamento con la única esperanza de obtener una recompensa a cambio. La República de Corea se limita a otorgar gratificaciones sólo *a posteriori* de que el Estado promueve el interés público en algún asunto, logra reducir sus gastos o recupera ingresos presupuestales.[139]

El desempeño de la ACRC puede medirse a través de la variación en el tiempo de medidas de protección solicitadas de acuerdo con si han sido aceptadas, rechazadas, retiradas o que continúan siendo estudiadas. Esto indicaría la capacidad con la que la Comisión cuenta para proteger a las personas denunciantes. También se recogen datos del tipo de medidas de protección otorgadas como son: medidas de protección física, protección de la identidad del o la denunciante o medidas para mitigar la culpabilidad. Los datos recogidos por la ACRC muestran una tendencia al alza en el número de las personas que se acercan a la Comisión para pedir asesoría sobre cómo denunciar actos de corrupción y el número de casos reportados por quienes reciben el estatus de *whistleblowers* ya sea de actos de corrupción o de violaciones al código de ética del servicio público. Ahora bien, mediciones complementarias de los niveles de corrupción y de la tasa de denuncia obtenidas a través de encuestas podrían informar mejor si esta tendencia obedece a un mejor desempeño de la ACRC o sólo a un aumento en la incidencia de corrupción. En cuanto a la métrica de la efectividad del programa de gratificación por denuncias, las recompensas y permios otorgados a los denunciantes representan sólo 8.5% del valor de los recursos recuperados para el gobierno en el agregado de los 11 años para los que se registra información.[140] La proporción de las recompensas es relativamente pequeña, lo que refleja lo redituable que ha sido la estrategia de denuncia para la recuperación del producto de actos de corrupción.

Tabla 4.10: Mediciones de protección e incentivos para denunciantes

Medición: protección e incentivos para denunciantes	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción en México	Eje 01: Combatir la corrupción y la impunidad.
Prioridad de la Política Nacional Anticorrupción	Prioridad 6. Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.

[139] *ACRC Korea Annual Report 2019*, pág. 101.
[140] *Ibíd*., págs. 101-102.

Medición: protección e incentivos para denunciantes	
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Estrategia prioritaria 1.5. Impulsar y operar un Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción para captar actos graves de corrupción, así como los relacionados con hostigamiento, acoso sexual y violaciones a los derechos humanos, garantizando la confidencialidad de la información que se proporciona, otorgando medidas de protección frente a represalias y estableciendo acciones de seguimiento para el desahogo de la alerta.
Fuente para México	Censos Nacionales de Gobierno de INEGI, sección control interno y anticorrupción según nivel y ámbito de gobierno (tabla sobre medio de recepción de quejas y denuncias). Vale la pena monitorear el sistema de la SFP, Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción para el desarrollo de indicadores en el futuro.
Caso comparado considerado	República de Corea- *Anti-corruption and Civil Rights Commission* (ACRC).
Indicadores de desempeño del sistema de protección de denunciantes	1. Número de servicios de orientación y guía para denuncia brindados al año. 2. Promedio mensual de reportes de corrupción. 3. Número de casos en los que se solicitaron medidas de protección o cooperación. 4. Distribución por tipo de resolución a las medidas de protección solicitadas (aceptadas, rechazadas, retiradas, en estudio). 5. Distribución de medidas de protección (protección física, mitigación de culpa, prohibición de aplicación de actos de desventaja). 6. Número de casos de pago de recompensas por información divulgada de actos de corrupción. 7. Beneficios monetarios totales por denuncia de corrupción (KRW 1,000). 8. Valor total de las recompensas totales otorgadas a los denunciantes por la información compartida (KRW 1,000).
Desagregación	-
Referencia	Anti-corruption & Civil Rights Commission, *ACRC Annual Report* (2008-2019).
Método de recolección	Registros administrativos.
Años disponible	2002-2004 a 2019.

Medición: protección e incentivos para denunciantes	
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	• 33, Protección de los denunciantes. • 8 (4), Denuncia.

Fuente: *Elaboración propia.*

4.2.2. Agencias especializadas de investigación en casos de corrupción (artículos 30 y 36 de la Convención)

Al advertir las particularidades de los casos de corrupción y los intereses políticos y económicos que los esfuerzos anticorrupción pueden afectar, muchos países han optado por la implementación de órganos en el sistema de justicia especializados en esta materia. Según la OCDE, un organismo especializado contra la corrupción es particularmente útil cuando "las deficiencias estructurales u operativas dentro de un marco institucional existente no permiten las acciones preventivas y represivas efectivas contra la corrupción".[141] Las fiscalías y agencias de investigación especializadas son una medida conforme al artículo 36 de la Convención que establece que, para la lucha contra la corrupción, los Estados parte deben contar con instituciones con la independencia necesaria en el ámbito de la aplicación coercitiva de la ley. Una provisión legal como lo anterior muchas veces representa una condición *sine qua non* para que las denuncias analizadas en el apartado anterior puedan ser investigadas por las autoridades responsables y, posteriormente, las responsabilidades correspondientes sean adjudicadas.

Varios países han introducido agencias con competencia en la detección, investigación y persecución de delitos de corrupción.[142] México ha seguido este camino en el contexto de la reciente creación de una Fiscalía General de la República independiente que, según lo estipulado por el artículo constitucional 102 en su apartado A, deberá contar entre sus áreas con una Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción y otra Especializada en Materia de Delitos Electorales (cuyas facultades incluyen la investigación de delitos electorales cometidos por servidores públicos). Las entidades federativas cuentan a su vez con fiscalías especializadas a nivel local. La justificación de este diseño institucional tiene que ver con la necesidad de una mayor eficiencia para resolver casos de corrupción, la preocupación por la capacidad actual de las fiscalías y su grado de imparcialidad en estos casos. En términos de métricas, el

[141] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Specialized anti-corruption institutions. Review of models: second edition* (Paris [FR]: OCDE, 2013).
[142] Véase *Specialised anti-corruption institutions. Review of models: second edition* "Law Enforcement type institutions", págs. 79-114.

número de denuncias[143] y la investigación de estas para avanzar en su resolución puede encontrarse en la información que proporcionan los Censos Nacionales de Procuración de Justicia a nivel federal y estatal de INEGI. Para obtener la información específica sobre corrupción, esta debe filtrarse para los delitos de corrupción contenidos en la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos para Fines Estadísticos.[144] A partir de esto pueden generarse indicadores para evaluar el trabajo de las fiscalías, por ejemplo, la tasa de carpetas de investigación determinadas cuya resolución condujo a su conclusión.

Resultados del COI de Irak para recibir y procesar denuncias

Como se mencionó anteriormente, para una detección oportuna de los casos de corrupción resulta relevante la creación de un ambiente propicio para la denuncia. Un reporte de UNODC en colaboración con el PNUD y autoridades nacionales de Irak analiza los efectos generados por la Comisión de Integridad (COI, por sus siglas en inglés),[145] el principal órgano anticorrupción en aquel país encargado de la investigación de corrupción en la estructura del Gobierno Federal. Para ello se hace un análisis en el tiempo a partir de distintas métricas de las denuncias de corrupción. Los datos de denuncias registrados por el COI en Irak son útiles para la gestión estratégica al identificar la distribución de conductas que llegan a ser del conocimiento de la autoridad responsable. La comparación de estos registros administrativos con los datos de encuestas de corrupción es útil a fin de conocer si las conductas de corrupción más frecuentes son las que en mayor medida llegan a ser del conocimiento de la autoridad.

Los datos también hacen una clasificación de los tipos de reportes: *casos de informantes* y *casos criminales* de acuerdo con el grado de sustento de cada tipo de denuncia (véase ilustración 4.2). Los reportes ordinarios se refieren a cualquier denuncia de actos de corrupción realizada a las autoridades; en tanto, los "casos de informantes" son aquellas denuncias que, *prima facie*, contienen información respaldada por evidencia. Los *casos criminales* que permite sustentar la idea de que hay un delito que perseguir son eventualmente turnados a un juez de investigación. Uno de los aspectos considerados como clave para esta clasificación es la anonimidad de los reportes. Los reportes anónimos son aquellos a los que no se les puede dar seguimiento mediante comunicación con el denunciante. Para el COI, se considera que este tipo de reportes frecuentemente carece de alguna evidencia concreta o legal para justificar acciones

[143] Las cuales se sugiere sean comparadas con los datos de prevalencia de actos de corrupción obtenidos a partir de encuestas.

[144] Las claves y delitos correspondientes incluidos en la Norma Técnica son las siguientes: 80101) Ejercicio indebido del servicio público, 80102) Abuso de autoridad, 80103) Cohecho, 80104) Peculado, 80105) Enriquecimiento ilícito, 80106) Ejercicio abusivo de funciones, 80107) Tráfico de influencias, 80108) Otros delitos por hechos de corrupción, 80199) No especificado. El agregado se presenta en la categoría 80100) Delitos por hechos de corrupción.

[145] *Commission of Integrity*

posteriores.[146] La variación en el tiempo del tipo de casos registrados-y concretamente el aumento de los denominados *casos criminales*- sirve como un indicador del crecimiento en la confianza en la autoridad anticorrupción para recibir denuncias y proporciona un mejor sustento para las investigaciones; en otras palabras, para alcanzar una mejor detección e investigación de los casos de corrupción. Otra de los aspectos relacionados con el desempeño del COI tiene que ver con su capacidad para traducir las denuncias en investigaciones que puedan ser remitidas a las instancias jurisdiccionales. En ese sentido, el aumento en el radio de las personas y casos que son remitidos ante un juez (indicadores cuatro y cinco de tabla 4.11) en Irak para el periodo de 2009 a 2011 refleja la efectividad en del COI en sus tareas de investigación y para llevar casos ante la justicia.[147]

Ilustración 4.2: Clasificación de denuncias de corrupción por el Comité de Integridad de Irak

Fuente: Elaboración a partir de UNODC *Corruption and integrity challenges in the public Sector of Iraq: An evidence-based study*, pág. 48.

[146] UNODC-UNDP-Iraq-Central Statistics Office-Kurdistan Regional Statistical Office-Commission of Integrity "Corruption and integrity challenges in the public sector of Iraq: An evidence-based study" (UNODC,2013), pág. 48.
[147] *Ibíd.*, pág. 50

Tabla 4.11: Mediciones de denuncias de corrupción en el sistema de justicia penal

Medición: denuncias de las investigaciones de corrupción	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción de México	Eje 01: Combatir la corrupción y la impunidad
Prioridad de la Política Nacional Anticorrupción	• 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. • Prioridad 9: Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías de las entidades federativas en materia de delitos por hechos de corrupción.
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	• Estrategia prioritaria 1.5. Impulsar y operar un Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción para captar actos graves de corrupción, así como los relacionados con hostigamiento, acoso sexual y violaciones a los derechos humanos, garantizando la confidencialidad de la información que se proporciona, otorgando medidas de protección frente a represalias y estableciendo acciones de seguimiento para el desahogo de la alerta. • Estrategia prioritaria 2.2. Establecer nuevos mecanismos de inteligencia administrativa para mejorar los procesos de investigación sobre presuntas conductas irregulares, a fin de contar con elementos de prueba contundentes que permitan sancionar a los servidores públicos involucrados en hechos de corrupción.
Fuente para México	• INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal (Módulo 2: Procuración de justicia). • INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (Módulo 2. Procuración de justicia). • INEGI, Registro Administrativo de Impartición de Justicia en Materia Penal.
Caso comparado considerado	Irak (Comisión de Integridad-*COI*)

Medición: denuncias de las investigaciones de corrupción	
Indicadores de denuncias	1. Proporción (%) de casos criminales del total de casos denunciados de corrupción a la COI (véase ilustración 4.2). 2. Reportes anónimos como proporción (%) del. total de reportes de corrupción a la COI. 3. Proporción (%) de casos de corrupción por tipo de conducta (soborno, peculado, tráfico de influencias, etc.) 4. $\frac{Personas\ remitidas\ ante\ un\ juez\ por\ casos\ de\ corrupción}{Número\ de\ casos\ denunciados\ de\ corrupción}$ 5. $\frac{Casos\ de\ corrupción\ remitidas\ ante\ un\ juez}{Número\ de\ casos\ de\ corrupción}$
Desagregación	-
Referencia	UNODC-UNDP Iraq-Central Statistics Office-Kurdistan Regional Statistical Office-Commission of Integrity "Corruption and integrity challenges in the public sector of Iraq: An evidence-based study" (UNODC,2013), págs. 48-51.
Método de recolección	Registros administrativos
Años disponible	2009-2011
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	• 30, Proceso, fallo y sanciones • 36, Autoridades especializadas

Fuente: *Elaboración propia.*

Persecución de la corrupción desde una agencia independiente: Croacia

Como otro caso de buenas prácticas a nivel internacional, el Grupo de Estados Contra la Corrupción de la Unión Europea (GRECO, por sus siglas en inglés)[148] destaca que Croacia es uno de los países que más exitosamente ha combatido la corrupción a partir una agencia independiente que se ha encargado de articular investigaciones exitosas. Estas medidas se enmarcan en la búsqueda de Croacia de convertirse en Estado miembro de la Unión Europea, estatus que alcanzó en 2013. Con este propósito el país introdujo medidas efectivas que dieron a conocer casos graves de corrupción y condenaron en su momento a personas que ocuparon posiciones políticas de alto nivel. Por ejemplo, el ex-Primer Ministro Ivo Sanader enfrentó cargos por parte de la Agencia Especializada para

[148] *Group of States Against Corruption.*

la Supresión de la Corrupción y el Crimen Organizado (USKOK por sus siglas en croata)[149] respaldados por 13,483 piezas de evidencia. Si bien la sentencia fue anulada por la Corte constitucional, USKOK formuló nuevos cargos y, una vez que el acusado fue encontrado nuevamente culpable, la agencia impugnó para aumentar la pena, lo cual logró en 2019. Posteriormente, la agencia hizo la investigación que resultó en una condena adicional por soborno por otros seis años en prisión. Este caso notable ha sido acompañado por muchas otras investigaciones contra personajes de alto perfil como miembros del gabinete, Embajadores, Fuerzas Armadas, así como encargados de la procuración de justicia y jueces. En el plano agregado, USKOK ha perseguido a más de 2,000 personas con una tasa de sentencia condenatoria del 95% de los casos.[150]

Vale la pena ahondar en las facultades y el rol que USKOK ha desempeñado. USKOK es una agencia anticorrupción. El énfasis de su trabajo ha estado puesto en la investigación de delitos. Para ello ha aprovechado sus competencias legales para realizar operaciones especiales con métodos con los que otras agencias no cuentan, siembre bajo la supervisión judicial.[151] Adicionalmente, USKOK ha estado acompañada por otras instituciones enfocadas al combate a la corrupción. En Croacia existe una unidad de policía (PNUSKOK)[152] bajo la estructura del Ministerio del Interior[153] que funge como fuerza de apoyo cuando es requerida en alguna investigación.[154] Además, hay órganos judiciales paralelos a USKOK para el combate a la corrupción. Estos tribunales fueron conformados desde su inicio en 2009 por equipos de jueces diseñados para atender los casos que la agencia anticorrupción presentara. Con ello buscó evitarse caer en vicios detectados en los tribunales ordinarios relacionados con la competencia, la coordinación y la confidencialidad en los casos.[155]

Para la evaluación de la eficiencia en la gestión de los casos de USKOK, el Ministerio de Justicia reportó, como parte del seguimiento a un proyecto entre Croacia y el Banco Mundial, indicadores sobre las tasas de conclusión de casos y el cambio porcentual de los expedientes pendientes de resolución a lo largo del tiempo (véase tabla 4.12). Si bien la información no es desagregada sólo para USKOK, los indicadores presentados podrían ser especialmente útiles cuando la información sí puede ser especificada sólo a casos de corrupción. México, por ejemplo, es un país cuya información estadística oficial cuenta con estas características.

---

[149] *Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta.*
[150] Gabriel Kuris, "Cleaning House: Croatia mops-up high-level corruption 2005-2012", en *Innovations for successful societies* (Princeton University Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, 2013) pág. 15.
[151] *Ídem.*
[152] *Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta.*
[153] *Ministarstvo unutarnjih poslova.*
[154] "Cleaning House: Croatia mops-up high-level corruption 2005-2012", pág.9
[155] *Ídem.*

Tabla 4.12: Mediciones de eficiencia en órganos especializados contra la corrupción

Medición: eficiencia en órganos especializados contra la corrupción	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción en México	Eje 01: Combatir la corrupción y la impunidad.
Prioridad de la Política Nacional Anticorrupción	• 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. • Prioridad 9. Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías de las entidades federativas en materia de delitos por hechos de corrupción.
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Estrategia prioritaria 1.7. Impulsar acciones sistemáticas y de coordinación entre las dependencias y entidades de la APF (y otros entes públicos e instancias anticorrupción a nivel nacional e internacional) que permitan implementar mecanismos efectivos de combate a la corrupción.
Fuente para México	• INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal (Módulo 2: Procuración de justicia). • INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (Módulo 2. Procuración de justicia). • INEGI, Registro Administrativo de Impartición de Justicia en Materia Penal.
Caso comparado considerado	Croacia (Oficina para el Combate de la Corrupción y el Crimen Organizado-USKOK).
Indicadores	1. Tasa de conclusión (Porcentaje de casos de investigación concluidos). 2. Reducción porcentual de casos pendientes de determinación.
Desagregación	-
Referencia	Banco Mundial, *Justice Sector Support Project, Project documents, Complete Report in English*.
Método de recolección	Registros administrativos del sistema de justicia.
Años disponible	2009-2016 (mediados de 2015).
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	36, Autoridades especializadas.

Fuente: *Elaboración propia.*

4.3. Sanción y reparación del daño

La importancia de sancionar las conductas de corrupción contempladas en el Capítulo III de la Convención radica en que con ello se combate la impunidad y se fortalecen los principios de legalidad y de Estado de Derecho que son necesarios para crear un ciclo de prevención y combate a la corrupción. Las sanciones representan un elemento disuasorio para evitar posibles actos de corrupción en el futuro.

La adjudicación de responsabilidades legales es también importante para que las medidas reparatorias, definidas como las acciones para compensar por el daño que la corrupción provoca tanto a individuos como entidades, puedan llevarse a cabo. En ese sentido, se considera especialmente relevante el artículo 35 de la Convención que estipula el derecho de las víctimas a tener una indemnización por el daño ocasionado por consecuencia de un acto de corrupción. La recuperación de activos, prevista en el Capítulo V de la Convención, es también una parte esencial para lograr el resarcimiento del daño patrimonial ocasionado por la corrupción. La Convención incluye disposiciones que obligan a los Estados a cooperar entre sí y asistirse para la devolución de activos producto de la corrupción. Tal como establece el artículo 53 inciso b) los Estados deben facultar a sus tribunales a que ordenen a los culpables de actos de corrupción a indemnizar o resarcir por daños y perjuicios a otros Estados perjudicados por los delitos de corrupción. Finalmente, el artículo 57 de la Convención estipula que los Estados en control de activos producto de la corrupción deberán dar prioridad a la restitución de Estados requirentes, a los legítimos propietarios anteriores y a indemnizar a las víctimas de la corrupción.

4.3.1. Sanciones administrativas (artículos 8 (6) y 30 (6-8) de la Convención)

La corrupción engloba un conjunto de conductas amplio, entre las que se encuentran hechos ilícitos que no se consideran en la esfera penal al no considerarse suficientemente graves, pero que implican sanciones de carácter administrativo. La Convención ha previsto este tipo de sanciones en su artículo 8(6), el cual mandata a los Estados parte a tomar medidas disciplinarias a fin de hacer cumplir con los códigos de conducta. En tanto, el artículo 30(6-8) prevé sanciones como la destitución, suspensión o reasignación del empleo e incluso la inhabilitación por un período determinado por conductas contempladas en la Convención. El Grupo de Trabajo sobre Prevención de la Corrupción, órgano subsidiario de la Convención, ha recogido distintas experiencias de implementación de sistemas de declaraciones patrimoniales y de conflictos de interés

de las que en algunos casos se desprenden sanciones por incumplimiento de estas disposiciones.[156]

Como se explicó en la sección sobre el marco jurídico nacional en México, las faltas administrativas que no son graves son sancionadas por los órganos internos de control de las distintas dependencias. En tanto, las faltas de este tipo consideradas graves son investigadas por los órganos internos de control y se resuelven por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa a través de una sala superior y cinco salas regionales (art. 73 constitucional, fracción XXIX inciso H y Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa). En cuanto a la recolección y publicación de información de este tipo de conductas, destaca el Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados de la SFP. Dicho sistema permite consultar los servidores públicos o particulares a las que se les han impuesto sanciones o inhabilitaciones por actos vinculados con faltas graves en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Adicionalmente, los Censos Nacionales de Gobierno del INEGI que cuentan con la sección "Control interno y anticorrupción" permiten consultar el número de servidores públicos del total de aquellos obligados que presentaron sus declaraciones de conflicto de interés y de sanciones impuestas. De esta misma fuente de información puede obtenerse el número de servidores públicos sancionados en un año por tipo de sanción- amonestación, suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución, inhabilitación u otra- para cada dependencia de gobierno.

Sanciones administrativas en Rumania

A nivel internacional, hay países que reportan estos datos en informes de labores de los órganos encargados de la Administración Pública a fin de evaluar la gestión de dichas instituciones. Con ello, se busca garantizar la responsabilidad y la integridad de los funcionarios; valores que previenen su involucramiento en actos de corrupción. Uno de estos casos es el de Rumania - presentado en la tabla 4.13 que, a través de su Agencia Nacional de Servidores Públicos (conocida como ANFP por sus siglas en rumano), especializada en el personal de Servicio Civil de Carrera, publicó para 2006 y 2007 una serie de indicadores para valorar la implementación y el grado de cumplimiento de la Ley de Servidores Públicos.[157] Los datos refieren la gestión de la administración de quejas y de las violaciones a las normas por personal de gobierno que resultan en sanciones administrativas. El registro de esta información es una herramienta que se inserta en el contexto de una serie de reformas que el país ha adoptado desde inicios del siglo XXI para hacer más eficiente su Servicio Civil. Con ello pretende mejorarse la

[156] Conferencia de los Estados Partes en la Convención las Naciones Unidas contra la Corrupción, *Informe sobre la reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre Prevención de la Corrupción celebrada en Viena del 5 al 7 de septiembre de 2018* (2018), pág. 7.

[157] Agenția Națională a Funcționarilor Publici, "Report on the management of the civil service and the civil servants"(2006 & 2007), https://bit.ly/3hTuMHn & https://bit.ly/3faaDLo.

operación del gobierno y aumentar el grado de confianza de la sociedad en el Estado. El enfoque de la ANFP es monitorear la actuación de los servidores públicos para identificar en qué aspectos de la implementación de la reforma integral al servicio público deben realizarse ajustes o acciones de profundización de competencias en ciertos temas. Por ejemplo, los datos de 2007 indican que la razón principal para violar la regulación administrativa es tiene que ver con violaciones al código de conducta y, en menor medida, con faltas de cumplimiento a las reglas sobre conflictos de intereses.[158]

Las estadísticas presentadas miden el desempeño de los órganos disciplinarios una vez que reciben notificaciones por posibles violaciones a los códigos de conducta para estudiar, sancionar o para turnar estas quejas a áreas de investigación criminales. También se presentan estadísticas del tipo de medidas sancionatorias aplicadas (reprensión por escrito, reducción de derechos salariales, suspensión de derechos de promoción, asignación de un puesto más bajo, destitución), y a qué legislación corresponden las violaciones identificadas (código de conducta o reglas sobre conflicto de interés). Los indicadores, sin embargo, tienen áreas de oportunidad respecto a la transparencia de la información, pues la serie se presenta sólo para dos años y los datos no se presentan en formato abierto.

Otro tema que debe ser considerado es la medición del impacto en el largo plazo. Los indicadores presentados no pretenden reflejar un mayor cumplimiento de las disposiciones a las que están sujetos los servidores públicos o la efectividad en cuanto a la reparación del daño. Para ello resultan necesarias métricas relacionadas con el grado de cumplimiento de los códigos de conducta, la presentación de declaraciones de conflictos de intereses y la veracidad de la información en estas. A partir de lo anterior también podrían presentarse datos de la gestión de la ANFP para establecer controles enfocados en mitigar los riesgos asociados al servicio público que se presentan con mayor frecuencia.

Tabla 4.13: Mediciones de sanciones administrativas a servidores públicos

Medición: sanciones administrativas a servidores públicos	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción en México	Eje 01: Combatir la corrupción y la impunidad

[158] Agenția Națională a Funcționarilor Publici, "Report on the management of the civil service and the civil servants"(2007), pág. 10.

Medición: sanciones administrativas a servidores públicos	
Prioridad de la PNA	• Prioridad 1. Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, substanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves. • 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.
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	• Estrategia prioritaria 1.2. Mejorar el control interno para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y metas de las dependencias y entidades de la APF. • Estrategia prioritaria 2.3. Identificar y mitigar, desde una perspectiva de la nueva ética pública, los conflictos de intereses, y promover la sanción ante las instancias correspondientes de aquellas personas servidoras públicas que actúen en este supuesto.
Fuente para México 1/2	Censos Nacionales de Gobierno de INEGI, sección control interno y anticorrupción según nivel y ámbito de gobierno: • Censo Nacional de Gobierno Federal (CNGF). • Censo Nacional de Seguridad Pública Federal (CNSPF). • Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal (CNSPEF). • Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE). • Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD).

Medición: sanciones administrativas a servidores públicos	
Fuente para México 2/2	Censos Nacionales de Gobierno de INEGI, sección control interno y anticorrupción según nivel y ámbito de gobierno: • Censo Nacional de Poder Legislativo Estatal (CNPLE). • Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CNIJF). • Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE). • Censo Nacional de Derechos Humanos Federales (CNDHF). • Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal (CNDHE). • Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2019 (CNTAIPPDPF). • Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal (CNTAIPPDPE). Servidores Públicos sancionados: • Secretaría de la Función Pública, Sistema de registro de servidores públicos sancionados.
Caso comparado considerado	Rumania.
Indicadores	1. Distribución proporcional de las notificaciones enviada a los órganos disciplinarios por estatus (aplicación de sanción, investigación, clasificada, en investigación criminal). 2. Distribución proporcional de notificaciones dirigidas a las comisiones disciplinarias por tipo de servidor público involucrado (gerentes u operativos). 3. Distribución proporcional de sanciones disciplinarias aplicadas por tipo de servidor público (gerentes u operativos). 4. Distribución proporcional del tipo de sanciones disciplinarias aplicadas (reprensión por escrito, reducción de derechos salariales, suspensión de derechos de promoción, asignación de un puesto más bajo, destitución) 5. Distribución proporcional por norma infringida (código de conducta o conflicto de intereses).

Medición: sanciones administrativas a servidores públicos	
Desagregación	Por periodos trimestrales durante un año.
Referencia	National Agency of Civil Servants, *Report on the Management of the Civil Service and the Civil Servants* (2006) y *Report on the Management of the Civil Service and the Civil Servants* (2007) .
Método de recolección	Registros administrativos.
Años disponible	2006-2007.
Artículos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	• 8 (6), Códigos de conducta para funcionarios. • 30 (6-8), Proceso fallo y sanciones.

Fuente: *Elaboración propia.*

a

4.3.2. Sanciones penales (capítulo III de la Convención)

En el ámbito de la sanción penal a actos de corrupción, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 plantea que una manera de combatir la corrupción es tipificar el delito de corrupción como grave, lo que en México equivale a que los imputados puedan ser sometidos a prisión preventiva oficiosa. Dicha disposición fue concretada con una reforma legal en abril de 2019 en la que se estableció en el artículo 19 constitucional que un juez puede dictar prisión preventiva oficiosa para la corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y abuso de funciones.

Sobre las estadísticas a nivel nacional, los Censos Nacionales de Gobierno de Impartición de Justicia a nivel estatal y federal del INEGI brindan información a nivel agregado del número de procesos judiciales por actos de corrupción en un año, cuántos se resuelven y el sentido de dichas resoluciones. Con la información disponible de estos programas es posible calcular distintos indicadores como la tasa de condena respecto de los casos investigados tanto para el fuero común como para el fuero federal distinguiendo por distintos delitos de corrupción. Adicionalmente, el Registro Administrativo de Impartición de Justicia del INEGI cuenta con la ventaja de permitir dar un seguimiento a expedientes judiciales específicos, así como a los procesos de los que son sujetos las personas imputadas desde el ingreso del caso a un órgano jurisdiccional hasta su conclusión sin comprometer la protección de datos personales de las personas involucradas. Si bien estos instrumentos presentan la información para cualquier tipo de delito, con los filtros necesarios la información puede especificarse

sólo para las conductas de corrupción. Para ello basta con revisar la Norma Técnica para la Clasificación de Delitos para Fines Estadísticos.[159]

Irak: Reporte a UNODC con base en información de la comisión de integridad (COI)

Un caso de buenas prácticas para medir el desempeño de los órganos encargados de sancionar los casos de corrupción es el de Irak. El reporte elaborado por UNODC en conjunto con otras agencias presentado en el apartado de agencias especializadas de investigación de este documento, incluye una serie de mediciones recopiladas por la Comisión de Integridad (COI, por sus siglas en inglés) que se enfocan en la sanción de conductas de corrupción a partir de las estadísticas de casos presentados ante un juez. Los indicadores incluidos en la tabla 4.14 reflejan una mejora en el desempeño en términos de la duración de los casos de corrupción en el sistema de justicia penal. *Grosso modo* este mejor desempeño se refleja en la capacidad para procesar más casos ante las instancias responsables y para sancionar a los y las responsables de los delitos una vez comprobados estos por un juez.

Vale la pena repasar la construcción de estos indicadores que se presentan en la tabla 4.14 y lo que mide cada uno de ellos. En primer lugar, las autoridades iraquís cuentan el número de personas condenadas por hechos de corrupción en función del número de personas que son citadas ante un tribunal. Un aumento en el indicador refleja la capacidad del sistema de justicia para resolver más casos de los que ingresan en un año determinado. En segundo lugar, se miden el número de imputados presentes al momento de la sentencia y el número de sentencias ejecutadas. Esto es importante porque se identificó en la línea base y en los años anteriores que una proporción considerable de los imputados no estaba presente al momento en el que fue dictada su sentencia.[160] En cuanto a las sentencias ejecutadas, estas se refieren al porcentaje de sentencias cuyas disposiciones ordenadas por un juez fueron efectivamente llevadas a cabo.

En tercer lugar, el informe sobre Irak desagrega la información por tipo de conducta más frecuentemente sancionada, así como por el nivel jerárquico de los servidores públicos sancionados. Los resultados indican que las y los empleados del gobierno en los puestos más altos (directore(a)s, ministro(a)s y candidato(a)s) que son citados ante un juez son condenados en una proporción mayor que el resto de los empleados públicos.[161] Finalmente, las tasas de condena ejecutadas con la presencia de la persona sentenciada como una parte de los casos criminales en la etapa de investigación es un indicador de la capacidad del sistema penal para llevar a cabo los

[159] Disponible en la siguiente liga: https://snieg.mx/DocumentacionPortal/Normatividad/vigente/Norma_Tecnica_Delitos_con_Fines_Estadisticos.pdf.
[160] *Corruption and integrity challenges in the public sector of Iraq: an evidence-based study*, pág. 51.
[161] *Ibíd.*, pág. 57.

procesos de acuerdo al marco legal para sancionar a los culpables de hechos comprobados de corrupción.

Tabla 4.14:Mediciones de sanciones a casos de corrupción

Medición: sanciones a casos de corrupción	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción en México	Eje 01: Combatir la corrupción y la impunidad.
Prioridad de la Política Nacional Anticorrupción	Prioridad 1. Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, substanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Estrategia prioritaria 2.2. Establecer nuevos mecanismos de inteligencia administrativa para mejorar los procesos de investigación sobre presuntas conductas irregulares, a fin de contar con elementos de prueba contundentes que permitan sancionar a los servidores públicos involucrados en hechos de corrupción.
Fuente para México	• INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (Módulo Órganos Jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal). • INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (Módulo Impartición de Justicia en Materia Penal). • INEGI, Registro Administrativo de Impartición de Justicia en Materia Penal.
Caso comparado considerado	Irak- Estadísticas Administrativas de Corrupción de la Comisión de Integridad.
Indicadores	1. $\frac{Personas\ condenadas\ por\ casos\ de\ corrupción}{Personas\ citadas\ ante\ un\ tribunal\ por\ casos\ de\ corrupción} x100$ 2. Proporción de imputados presentes al momento de la sentencia (%). 3. Proporción de sentencias ejecutadas (%). 4. Proporción (%) de personas condenadas por tipo de conducta (soborno, peculado, tráfico de influencias, etc.). 5. $\frac{Personas\ condenadas\ por\ casos\ de\ corrupción}{Personas\ investigadas\ en\ casos\ criminales\ de\ corrupción} x100$ 6. $\frac{Personas\ condenadas\ por\ casos\ de\ corrupción\ presentes\ en\ la\ sentencia}{Personas\ investigadas\ en\ casos\ criminales\ de\ corrupción} x100$ 7. $\frac{Personas\ condenadas\ por\ casos\ de\ corrupción\ presentes\ y\ cuya\ sanción\ no\ fue\ suspendida}{Personas\ investigadas\ en\ casos\ criminales\ de\ corrupción} x\ 100$

Medición: sanciones a casos de corrupción	
Desagregación	• Por tipo de empleado público (directo general o mayor jerarquía, ministro(a)s, candidato(a)s). • Por delito (soborno, peculado, tráfico de influencias, etc.).
Referencia	UNODC-UNDP Iraq-Central Statistics Office-Kurdistan Regional Statistical Office-Commission of Integrity "*Corruption and integrity challenges in the public sector of Iraq: An evidence-based study*" (UNODC,2013), págs. 51-54.
Método de recolección	Registros administrativos
Años disponible	2009-2011
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	30, Proceso, fallo y sanciones

Fuente: *Elaboración propia.*

4.3.2.1 Sanción del soborno de servidores públicos extranjeros

El ofrecimiento o solicitud de un soborno suele concebirse típicamente como una conducta cometida por personas dentro del Estado del cual ostentan su ciudadanía. No obstante, dada la gran movilidad de los recursos económicos a nivel global en la actualidad, no es extraño encontrar casos en los que se ofrecen o brindan sobornos a servidores públicos en el extranjero. A fin de sancionar estos hechos desde el país del oferente soborno, la OCDE coordinó la firma y entrada en vigor en 44 países de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. México es parte de la Convención, la cual entró en vigor desde 1999. De igual manera, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción incluye en su artículo 16, la obligación de tipificar el delito de soborno de servidores públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas. El mismo artículo estipula que los Estados parte deben también contemplar en su legislación el delito de soborno pasivo; que equivale a sancionar al servidor público extranjero o funcionario de una organización internacional involucrado en estas conductas. Sin embargo, de acuerdo con un estudio de Transparencia Internacional para 46 países y la región administrativa especial de Hong Kong- todos ellos líderes globales en exportaciones- tres cuartas partes de los casos analizados tienen una limitada, escasa o nula actuación en contra de sobornos internacionales.[162] Esta misma investigación identifica que la mayor parte de los países no publica estadísticas sobre la aplicación de

[162] Transparencia Internacional, "Exporting corruption. Progress Report 2020: Assessing enforcement of the OECD Anti-bribery Convention" (Berlín [AL]: Transparencia Internacional, 2020), págs. 12-14.

sanciones al soborno en el extranjero. Para la mayor parte de los casos estudiados por Transparencia Internacional, los informes del Grupo de Trabajo de Soborno de la OCDE son la única fuente de datos oficiales de carácter público.[163]

Para el caso de México, el cohecho de servidores públicos extranjeros por personas de nacionalidad mexicana está sancionado en el artículo 222 bis del Código Penal Federal. Las denuncias de estos hechos se hacen a la representación diplomática correspondiente del país. Además, en 2018 la SFP y la entonces PGR (actualmente Fiscalía General de la República) elaboraron un Protocolo Anticohecho Internacional, el cual brinda las herramientas para detectar y perseguir estos delitos.[164] Sin embargo, México no ha sancionado casos o recuperado activos derivado de conductas de cohecho internacional desde la entrada en vigor de la Convención.[165] Existen cuatro investigaciones en curso cuya información no puede ser conocida a fin de proteger la identidad de las personas investigadas. Ahora bien, el reporte de Transparencia Internacional antes mencionado constata que otras jurisdicciones revelan más detalles sobre las irregularidades investigadas.[166] Adicionalmente, se ha concluido un caso, el cual no fue perseguido por la autoridad [167] La Fiscalía General de la República cuenta con una base de datos disponible en el portal de datos abiertos del Gobierno Federal sobre casos de cohecho internacional que incluye cinco casos de casos en los que están involucrados ciudadanos o ciudadanas mexicanas.[168] La información de dicha base de datos tampoco es detallada, pero es posible averiguar que tres de los casos se encuentran en etapa de investigación y dos de ellos en reserva (estatus asignado cuando los indicios no son suficientes para avanzar en la investigación y esta pasa a ser reservada o al archivo temporal).

En términos de buenas prácticas para la medición de soborno de servidores públicos extranjeros, la OCDE cuenta con un reporte en el que se analizan los 427 casos concluidos que se desprenden de la implementación de la Convención de la Organización en la materia.[169] En dicho reporte aparecen estadísticas e indicadores a partir de las características de los casos de soborno internacional, la detección e investigación y las sanciones y los acuerdos de resolución de disputas que se desprendieron. Dichos indicadores, que se presentan en la tabla 4.15, pueden servir para identificar los sectores económicos y los motivos más comunes de soborno a servidores

[163] *Ibíd.*, pág. 47.
[164] Disponible en la siguiente liga: https://www.gob.mx/sfp/documentos/protocolo-anticohecho.
[165] "Exporting corruption. Progress Report 2020: Assessing enforcement of the OECD Anti-bribery Convention", págs. 86-87
[166] *Ibíd*, pág. 86.
[167] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, "Mexico's Phase 4 Monitoring Report" (París [FR]: OCDE, 2018), págs 11-12.
[168] Fiscalía General de la República, "Cohecho internacional de PGR", https://datos.gob.mx/busca/dataset/cohecho-internacional-de-pgr
[169] OCDE, "Informe de la OCDE sobre cohecho internacional. Análisis del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros" (París [FR]: OECD Publishing, 2015).

públicos en el extranjero; el perfil de las personas involucradas en estos actos, y los montos promedio del cohecho. Para poder hacer un análisis homólogo para México lo primero es lograr la Convención se aplique en casos concretos.

Tabla 4.15: Mediciones de soborno de servidores públicos en el extranjero

Medición: soborno de servidores públicos en el extranjero	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción en México	• Eje 01: Combatir la corrupción y la impunidad. • Eje 04 Involucrar a la sociedad y el sector privado.
Prioridad de la Política Nacional Anticorrupción	• 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. • Prioridad 36. Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales y organismos internacionales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovecha- miento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPyMES.
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	• Estrategia prioritaria 1.7. Impulsar acciones sistemáticas y de coordinación entre las dependencias y entidades de la APF y otros entes públicos e instancias anticorrupción a nivel nacional e internacional que permitan la implementación de mecanismos efectivos de combate a la corrupción. • Estrategia prioritaria 2.2.- Establecer nuevos mecanismos de inteligencia administrativa para mejorar los procesos de investigación sobre presuntas conductas irregulares, a fin de contar con elementos de prueba contundentes que permitan sancionar a los servidores públicos involucrados en hechos de corrupción.
Fuente para México	Fiscalía General de la República: *Cohecho internacional de PGR.*
Caso comparado considerado	Los indicadores se refieren a los Estados parte de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

Medición: soborno de servidores públicos en el extranjero	
Indicadores	1. Número promedio de años transcurridos entre el último hecho delictivo y la sanción. 2. Número de casos de cohecho internacional sancionados por país. 3. Distribución proporcional (%) de casos de cohecho internacional por propósito de soborno (adquisiciones públicas, liberación de trámites aduaneros, otro trato preferencial, trato fiscal favorable, licencias autorizaciones, acceso a información confidencial, visa de viajes, desconocido). 4. Distribución proporcional (%) de casos de cohecho internacional ocurridos por sector (minería/extracción, construcción, transporte y almacenamiento). 5. Distribución proporcional (%) de casos por tamaño de la empresa (Empresas grandes PYMEs, desconocido) 6. Formas en que empresas detectaron y denunciaron actos de cohecho internacional en sus transacciones comerciales (auditoría interna, auditoría para FyA, denunciante, auditoría para cotizar en bolsa, capacitación, entre otras). 7. Formas en las que las autoridades tuvieron conocimiento de los casos de cohecho internacional (denuncia voluntaria, aplicación de las leyes, ayuda jurídica recíproca, entre otras). 8. Distribución proporcional (%) de casos por tipo de sanción (multa civil/penal, decomiso, encarcelamiento, programa de cumplimiento, medidas de seguridad, sentencia de prisión en suspenso, entre otras). 9. Distribución porcentual de sanciones (según encarcelamiento o acuerdo entre partes). 10. Distribución porcentual de personas involucradas por puesto en la compañía que otorgó el soborno (gerencia, no gerencia, agente o intermediario). 11. Proporción de sobornos pagados por categoría del servidor público (funcionario de empresa paraestatal, funcionario aduanero, funcionario de salud, entre otros). 12. Sobornos como un porcentaje del valor de la operación (%). 13. Sanciones económicas impuestas como porcentaje de las ganancias obtenidas por el soborno (<50%, entre 50 y 100%, entre 100 y 200%, más de 200%).
Desagregación	• Servidores públicos extranjeros que recibieron el soborno, servidores públicos extranjeros a los que se les prometieron ofrecieron o entregaron sobornos. • Sector económico (extracción, comercio, servicios administrativos).

Medición: soborno de servidores públicos en el extranjero	
Referencia	OCDE, *Informe de la OCDE sobre cohecho internacional: análisis del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros.*
Método de recolección	• Registros administrativos. • Solicitudes de evaluación de la OCDE. • Informes de progreso de Transparencia Internacional.
Años disponible	Base de datos del *Working Group on Bribery in International Business Transactions* (WGB) de la OCDE 1999-2018.
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	14, Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas.

Fuente: *Elaboración propia.*

4.3.3. Extinción de dominio y recuperación de activos (artículos 31, 51-57 de la Convención)

La recuperación de activos consiste en el aseguramiento y la devolución de los activos producto de la corrupción a los Estados u otros propietarios legítimos. La recuperación de activos es un área clave para liberar fondos para el desarrollo sostenible, consolidar el Estado de Derecho y garantizar la seguridad nacional.[170] De igual manera, cada vez en mayor medida, la recuperación de activos tiene como objetivo la reparación del daño causado a las víctimas del delito por medio de una compensación.[171] Por estos motivos, *inter alia*, la importancia de la recuperación de activos se reconoce como un tema prioritario en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, específicamente en la meta 16.4 de los ODS.

Meta 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible:

De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, *fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados* y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada

Nota: itálicas son un agregado propio.

[170] Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption (2019) Resolution 8/9: Strengthening asset recovery to support the 2030 Agenda for Sustainable Development.
[171] *Manual para la recuperación de activos: una guía orientada a los profesionales*, pág. 147.

A fin de garantizar el fortalecimiento de la recuperación y devolución de activos, el capítulo V de la Convención contiene el primer marco integral en este tema[172] al incluir medidas de prevención (art. 51), mecanismos disponibles para la recuperación de activos, así como la base legal de cooperación internacional para su eventual restitución (arts. 53-59). Esto incluye las disposiciones que rigen la asistencia judicial recíproca (o asistencia legal mutua) entre países para este tema.

Para encauzar la implementación efectiva del capítulo V de la Convención, UNODC en conjunto con el Banco Mundial ha puesto en marcha desde 2007 la Iniciativa de Recuperación de Activos Robados (StAR, por sus siglas en inglés).[173] El objetivo de StAR es apoyar a los esfuerzos internacionales para terminar con los paraísos para el ocultamiento de fondos producto de la corrupción y facilitar una sistemática y oportuna recuperación de activos robados. Advirtiendo que este es un proceso que requiere de una estrecha cooperación internacional, StAR brinda plataformas de diálogo entre las distintas instituciones y organizaciones de las jurisdicciones involucradas en estos procesos y establece estándares internacionales en la materia. Entre la información que StAR compila, uno de especial relevancia para propósitos de la identificación de patrones y tendencias es el Observatorio de Recuperación de Activos[174], una base de datos que da seguimiento a los esfuerzos de las autoridades de procuración de justicia para la recuperación de activos a nivel internacional que puede ser consultada de manera remota.[175] La base de datos sistematiza la información de más de 200 casos de recuperación de activos que han sido completados o se encuentran actualmente en proceso de llevarse a cabo (incluye 10 eventos en los que México está involucrado). La resolución 8/9 de la Conferencia de los Estados partes de la Convención motiva a los países a cooperar en la recolección de datos incluyendo los cuestionarios enviados por StAR. La resolución también insta a los Estados parte a que voluntariamente publiquen sus respuestas a casos de recuperación de activos internacionales derivados de actos de corrupción con el objetivo de identificar tendencias en los volúmenes y prácticas de recuperación de activos, promover la transparencia e implementar la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.[176]

---

[172] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *International Expert Meeting on the return of stolen assets*, "Experts discuss the return of stolen goods- good practices and challenges Addis Ababa, Ethiopia, 7-9 May 2019", https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/meetings/addis-egm-2019.html y Jesús Palomo Martínez, Judit Arvait, Isidoro Blanco Cordero, José Manuel Colodrás Lozano, Graeme Everest, Mariano García Fresno, Nico Geysen, Louise MacDonald, Marta Maria Matuszewska-Ceglarek, Álvaro Rico González-Novo, Verónica Rosendo Ríos, Ruth Tabernero Alonso, Jill Thomas, Barbara Vettori, Ana Vico Belmonte, David M. Wilson y Rafal Wozniak, *White Paper on Best Practices in Asset Recovery*.(Madrid [ES]: CEART,2012), pág. 3.

[173] *Stolen Asset Recovery Initiative*.

[174] *Asset Recovery Watch*.

[175] World Bank & UNODC, *StAR Asset Recovery Watch Database*, https://star.worldbank.org/corruption-cases/?db=All

[176] Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption (2019). Resolution 8/9: Strengthening asset recovery to support the 2030 Agenda for Sustainable Development.

Para el caso de la aplicación de la Convención en México, las disposiciones sobre recuperación de activos fueron evaluadas por dos países (Guatemala y Sao Tomé y Príncipe) en el segundo ciclo de examen de la Convención realizado en 2017. En dicha evaluación se reconoció como problemático que México no contara con medidas para que otros Estados parte entablen acciones en tribunales mexicanos con el fin de determinar la propiedad de bienes adquiridos a través de la comisión de delitos. El marco jurídico tampoco permitía en ese momento dar cumplimiento a órdenes de decomiso dictadas por tribunales extranjeros.[177] Otro aspecto notorio discutido en el Examen que se desprende de la legislación mexicana es que la recuperación de activos sólo podía aplicarse a nivel federal para el delito de enriquecimiento ilícito (artículo 224 del Código Penal). De acuerdo con el manual de StAR en la materia, este delito es sólo una de las múltiples conductas penales asociadas a la corrupción que podrían ser sujetas de una estrategia para la recuperación de activos robados.[178]

Desde la realización del segundo ciclo de examen de la aplicación de la Convención en México se han realizado cambios importantes que vale la pena señalar. Como consecuencia de la reforma constitucional al artículo 22 de 2019 fue aprobada la ley secundaria de extinción de dominio (Ley Nacional de Extinción de Dominio) que en su Título Octavo sobre cooperación internacional cumple con varios de los elementos de la Convención y de las recomendaciones para su implementación en México. La Ley Nacional de Extinción de Dominio amplía al catálogo de conductas delictivas que son sujetas de este proceso. A partir de 2019 el artículo 22 constitucional incluye, entre otros delitos, a los hechos de corrupción y a los delitos cometidos por servidores públicos como susceptibles de este procedimiento. Con ello fue subsanada una de las limitantes de la legislación nacional para la efectiva aplicación del Capítulo V de la Convención.[179] La tabla 4.16 presenta las características del mencionado proceso de extinción de dominio, así como del decomiso y del abandono, otros dos procesos relevantes para la recuperación de activos en la normativa mexicana.

Tabla 4.16: Normativa de procesos relacionados con la recuperación de activos para México

Proceso	Descripción	Fundamento legal
Decomiso	Consiste en el aseguramiento de los bienes producto del delito por medio de una	Artículo 40 del Código Penal Federal y artículos 249 y 250 del Código

[177] Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Grupo de Examen de la Aplicación. Ciclo de Examen II para México (2019). Resumen, pág. 10/12.
[178] *Manual para la recuperación de activos: una guía para profesionales*, pág. 44.
[179] Información proporcionada por el gobierno de México en cumplimiento a la resolución 5/3 "facilitar la cooperación internacional en la recuperación de activos" Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2014-September-11-12/Responses_NV/Mexico_SP.pdf

Proceso	Descripción	Fundamento legal
	sentencia de una autoridad judicial.	Nacional de Procedimientos Penales.
Abandono	Son aquellos bienes asegurados por las autoridades que, sin estar decomisados, no se reclame su propiedad o su valor, por lo que son destinados al Gobierno Federal o al de una entidad federativa.	Artículo 41 del Código Penal Federal y artículo 231 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
Extinción de dominio	Pérdida de derechos sobe un bien de origen o uso ilícito sin contraprestación o compensación por sentencia de autoridad judicial.	Artículos 3 y 7 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Fuente: *Elaboración propia a partir de la legislación citada.*

En adición a la expedición de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 tiene como uno de sus objetivos el fortalecimiento de mecanismos fiscalizadores como la SFP y la ASF, así como la reorientación de las labores de la UIF de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.[180] En tanto, en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 se establecen medidas para hacer más eficiente y oportuno el avalúo de bienes en posesión del Estado, así como la elaboración de un padrón de los bienes a transferir que identifique sus características y la documentación que permita su disposición.[181]

En materia de recuperación de activos la Fiscalía General de la República cuenta con el Registro de Bienes Asegurados que es el instrumento de control de los bienes que los agentes del Ministerio Público de la Federación aseguran en los procedimientos penales federales. La información era publicada en el portal de datos abierto del gobierno federal. No obstante, en su momento el Grupo de Trabajo de Datos Abiertos de la antes Procuraduría General de la República determinó que no era viable la actualización y publicación de estos datos, por lo que no pueden consultarse actualmente.[182] Otra institución que tiene un rol relevante en la recuperación de activos

[180] Eje I. Política y Gobierno, Sección "Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad".
[181] Estrategia Prioritaria 5.4.
[182] Más información sobre los motivos por los que dejó de ser pública esta información pueden consultarse a continuación: Procuraduría General de la República, "Base de datos Centro Nacional de Control de Bienes

es el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (INDEP), un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal en el sector coordinado por la SHCP. El INDEP está a cargo de administrar, comercializar y destruir los bienes producto actividades ilícitas (incluidos casos de corrupción). Para la recuperación del valor de los activos decomisados, la institución realiza subastas y remite las ganancias, entre otros destinos, a las comunidades más pobres del país. El INDEP publica los resultados de las subastas en formato de datos abiertos. En esta relación se incluyen los detalles de los bienes subastados, su precio de salida y, para aquellos activos que son adquiridos, el precio de venta.

De la información disponible de los activos recuperados por México se valora que hay áreas de oportunidad en términos de publicación de datos en formato abierto. Un elemento que debe ser considerado es que estos datos cuenten con la suficiente desagregación para separar los activos producto de actos de corrupción de otras conductas ilícitas previstas por la Ley Nacional de Extinción de Dominio. Una buena práctica homóloga en ese sentido son los Censos Nacionales de Gobierno que en las áreas de denuncia, procuración e impartición de justicia permiten la desagregación por tipo de conducta asociada a un evento criminal. Posteriormente a la generación de información más completa, debería considerarse la posibilidad de generar indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas sobre recuperación de activos. Una buena práctica en ese sentido es la del Reino Unido, la cual se presenta en el siguiente apartado. Asimismo, debe considerarse el rol de los datos abiertos para contribuir en la recuperación de activos involucrados en ilícitos. Por ejemplo, el informe de evaluación mutua del GAFI menciona que en México las instituciones financieras identifican al beneficiario final sólo de forma limitada.[183] Esta es un área clave para la recuperación de activos, pues los beneficiarios de actos de corrupción suelen colocar a múltiples personas como intermediarios o prestanombres para hacer el rastreo de sus activos ocultos más complejo.[184] Una solución a esta problemática que vale la pena plantearse es la generación de registros abiertos de los beneficiarios finales de las compañías que operan en un territorio que sean interoperables con otros registros con los que el Estado cuenta como el de adquisiciones públicas.[185]

Asegurados (CENACBA) anual", https://datos.gob.mx/busca/dataset/centro-nacional-de-control-de-bienes-asegurados-cenacba-anual/resource/c123a111-d1ea-40e0-ba6d-fe7a44bae28b.

[183] *Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo- México, Informe de Evaluación Mutua*, pág. 4.

[184] Open ownership & Global Witness, *Learning the lessons from the UK's public beneficial ownership register* (2017), pág. 4.

[185] *Ídem.*

Reino Unido (boletín estadístico de recuperación de activos) e Indonesia (cooperación internacional de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación de la Corrupción)

El Reino Unido ha tomado una serie de medidas para facilitar la operación de la recuperación de activos en los años más recientes que han ido acompañadas de mediciones útiles para el monitoreo sobre este tema. En 2018 se reformó la Ley sobre Financiamiento del Crimen,[186] lo que introdujo cambios importantes en dos competencias legales de la autoridad. En primer lugar, fueron introducidas las Órdenes de Riqueza Inexplicable (UWOs, por sus siglas en inglés)[187] que consisten en requerimientos a un individuo o una compañía para que explique el origen de sus activos cuando estos parecen desproporcionados a su ingreso y hay sospecha de que provengan de una fuente ilícita.[188] En segundo lugar, la legislación contempló por primera vez las Órdenes de Congelamiento de Cuentas Bancarias (AFOs por sus siglas en inglés)[189] que prohíben los depósitos o retiros desde cuentas cuando contienen los productos del crimen o son utilizados para la comisión de delitos. Las AFOs no son notificadas a la persona titular de la cuenta cuando dicha notificación limita la efectividad de dicha confiscación.[190] Adicionalmente, desde 2016, el Reino Unido se convirtió en uno de los primeros países que publica un registro de los beneficiarios finales de compañías[191] e impulsa que otros países se integren a iniciativas similares a nivel global.[192] Con ello se dificulta que la persona física que en última instancia posee o controla los activos o cuentas bancarias producto de la corrupción oculte sus ganancias.

Además de las capacidades legales de la autoridad para detectar y dificultar la corrupción, el Reino Unido documenta los casos de recuperación de activos de manera detallada y genera una base de datos- la Base de Datos Conjunta de Recuperación de Activos (JARD, por sus siglas en inglés)[193]-conforme los casos transitan en las distintas etapas del sistema de justicia penal. El Libro Blanco de los Centros de Excelencia en Recuperación de Activos y Capacitación (CEART, por sus siglas en inglés)[194], proyecto financiado por la Comisión Europea, ha reconocido que JARD es una buena práctica en cuanto al seguimiento de las investigaciones y procesamientos relacionados con la

[186] *Criminal Finances Act.*
[187] *Unexplained Wealth Orders.*
[188] Home Office, *Asset Recovery Statistical Bulletin 2013/14-2018/19 England, Wales and Northern Ireland*, 13 Septiembre de 2019, pág. 8.
[189] *Account Freezing Orders.*
[190] *Asset Recovery Statistical Bulletin*, pág. 8
[191] El Registro de Personas con Control Significativo, *Register of Persons with Significant Control (PSC).* Su información está disponible en archivos en formato JSON o como API en la siguiente dirección: http://download.companieshouse.gov.uk/en_pscdata.html. Para buscar un registro específico puede utilizarse el buscador: https://beta.companieshouse.gov.uk/ Para más información véase *Learning the lessons from the UK's public beneficial ownership register.*
[192] Véase *Open Ownership Register*, un registro global de beneficiarios finales del que el Reino Unido ya forma parte. Disponible en: https://register.openownership.org/
[193] *Joint Asset Recovery Database.*
[194] *Centres of Excellence in Asset Recovery and Training.*

recuperación de activos.[195] Dicha base de datos no está disponible para su consulta por el público en general, sólo para para las personas que realizan investigaciones financieras, ficales y personal de cumplimiento de la ley en el Reino Unido (aproximadamente 4,500 personas usuarias).[196] JARD no sólo sirve para el monitoreo de la recuperación de activos, pues también es una fuente de consulta de precedentes judiciales y busca facilitar la coordinación entre las instituciones responsables de los distintos procesos relacionados con la recuperación de activos.[197]

Si bien JARD no es de acceso público, parte de la información anonimizada que genera se presenta en dos fuentes de información que son publicadas por el Ministerio de Asuntos Interiores[198] desde 2016: los boletines estadísticos y la base de datos en formato abierto sobre recuperación de activos. A la información de JARD en estas publicaciones se agrega una parte de las estadísticas recolectadas por el Esquema de Incentivos para la Recuperación de Activos (ARIS, por sus siglas en inglés)[199] y, en años recientes, de la Agencia Nacional de Crimen (NCA, por sus siglas en inglés).[200] Esta información permite que cualquier persona usuaria consulte la información de los montos recuperados por agencia y año en las órdenes de confiscación del producto del crimen y el efectivo decomisado[201] en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte. A partir de estos insumos se genera una serie de indicadores que se incluyen en los boletines estadísticos anuales, los cuales se presentan en la tabla 4.17. En ellos se incorpora el tema de las compensaciones a las víctimas a manera de la restauración del daño causado por la corrupción, el cual, como se mencionó antes, ha cobrado especial importancia para la recuperación de activos en años recientes.[202]

Debe advertirse que, si bien el Reino Unido mantiene una cooperación activa con otros países para la recuperación de activos que buscan ser lavados en su territorio, los indicadores que publica no permiten desagregar la información sobre la devolución de estos ni la asistencia legal mutua prestada a otros países. Para este último aspecto relacionado con la cooperación internacional vale la pena referir información de otro país. El caso de Indonesia- cuyos indicadores se incluyen en la tabla 4.17- es una buena

[195] *White Paper on Best Practices in Asset Recovery*, pág. 95.
[196] *Ídem.*
[197] *Ídem.*
[198] *Home Office*
[199] *Asset Recovery Incentivation Scheme.* Bajo este esquema, parte de lo recuperado por las instituciones es destinado para financiar futuros trabajos en la materia. De esta manera, las agencias involucradas en la recuperación de activos cuentan con mayores incentivos para lograr mayores decomisos y confiscaciones. Véase *Asset Recovery Statistical Bulletin 2013/14-2018/19 England, Wales and Northern Ireland*, pág. 3.
[200] *National Crime Agency.*
[201] La diferencia entre órdenes de confiscación y efectivo decomisado es sutil pero relevante. Las órdenes de confiscación hacen referencia a la confiscación de las ganancias del crimen que siguen una sentencia condenatoria. En tanto, el efectivo decomisado hace referencia al poder legal para asegurar y confiscar dinero en efectivo derivado de las ganancias del crimen o que está destinado a financiar actividades criminales. Véase *Asset Recovery Statistical Bulletin 2013/14-2018/19 England, Wales and Northern Ireland*, pág. 6.
[202] *Manual para la recuperación de activos: una guía orientada a los profesionales*, pág. 147.

práctica de métricas sobre las solicitudes de asistencia legal mutua para recuperación de activos y sobre la posterior cooperación para la devolución de activos que ocurre de manera recíproca con otros países. Para obtener un mayor grado de detalle sobre el tema, puede consultarse el estudio de caso de Indonesia incluido en el capítulo cinco de este documento cuyo contenido discute la medición de la corrupción en el marco de estrategias nacionales anticorrupción.

Tabla 4.17: Medición de Recuperación de Activos

Medición: Encuesta de Seguimiento al Gasto Público en el rubro de educación	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción en México	Eje 01 Combatir la corrupción y la Impunidad
Prioridad de la Política Nacional Anticorrupción	• 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. • Prioridad 9. Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías de las entidades federativas en materia de delitos por hechos de corrupción.
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Estrategia prioritaria 5.4.- Dar destino a bienes y a empresas improductivas, en el menor tiempo y con la mayor recuperación posible, contribuyendo a los esfuerzos de austeridad y fortalecimiento del Estado de Derecho con las mejores condiciones de atención y servicio a transferentes y compradores.
Fuente para México	• Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado: Listado de los eventos comerciales en curso (2019) • Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado: Resultado de eventos comerciales (2020)
Caso comparado de referencia	Reino Unido, Ministerio de Asuntos Interiores (*Home Office*) Indonesia, Gobierno de Indonesia (*Government of Indonesia*)

Medición: Encuesta de Seguimiento al Gasto Público en el rubro de educación	
Indicadores	**I. Confiscaciones y decomiso de efectivo** 1. Monto de confiscación y decomiso de efectivo 2. Distribución proporcional (%) de confiscación o decomiso de efectivo. 3. Cambio porcentual en la recuperación de dinero producto del crimen respecto al inicio de la serie $\frac{dinero\ recuperado\ (t) - dinero\ recuperado\ (t_0)}{dinero\ recuperado\ t_0}$ **II. Destino de los fondos del Esquema de Incentivos de Recuperación de Activos (ARIS)** 1. Destino de los fondos recuperados por ARIS: • para trabajo en recuperación de activos en el futuro, • para proyectos de reducción del crimen, • para proyectos comunitarios, • misceláneo 2. Proporción de los fondos recuperados destinado al trabajo de recuperación de activos en el futuro (%) **III. Compensación otorgada a víctimas** 1. Monto de órdenes de confiscación destinado a compensación a víctimas 2. Cambio porcentual de órdenes de confiscación destinadas a víctimas del último año respecto al año anterior $\frac{(Monto\ órdenes\ de\ conficación\ destinadas\ a\ víctimas\ (t) - Monto\ órdenes\ de\ confiscación\ destinadas\ a\ víctimas\ (t_0))}{Monto\ órdenes\ de\ confiscaióndestinadas\ a\ víctimas\ (t_0)}$ **Indonesia (pilar 4. cooperación internacional y recuperación de activos)** 1. Aumento porcentual de la asistencia legal mutua en casos criminales (solicitadas y recibidas) 2. Porcentaje de activos recuperados del país originado de casos de corrupción determinados por una instancia judicial.
Desagregación	-

Medición: Encuesta de Seguimiento al Gasto Público en el rubro de educación	
Referencia	**Reino Unido** Home Office: *Asset Recovery statistical bulletin: financial years ending 2014 to 2019* & *Reporting force and agency data- assets recovered: September 2019*. **Indonesia** Government of Indonesia, *National Strategy of Corruption Prevention and Eradication (CPE). Long term (2012-2025) & Medium term (2012-2014)*
Método de recolección	Registros administrativos (JARD, ARIS y NCA)- Registros administrativos (Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación de la Corrupción, Indonesia)
Periodo para el que está disponible	**Reino Unido:** 2013/2014 a 2018/2019 (año fiscal que comienza en abril) **Indonesia:** Anual: 2012-2014 (mediano plazo) Quinquenal: 2011-2014 a 2025 (largo plazo)
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	• 31 (embargo preventivo, incautación y decomiso) • 51-59 (capítulo V, recuperación de activos)

Fuente: *Elaboración propia.*

4.4. Fiscalización y control del gasto (artículos 9(2 y 3) y 13 de la Convención)

La captación, distribución y manejo de los recursos públicos a través de procesos como la recaudación fiscal, la presupuestación y la contabilidad pública constituyen la gestión financiera del gobierno.[203] Una de las dimensiones más importantes de estas prácticas de gestión está en función de cómo se dispersan los recursos a distintas áreas de acuerdo con prioridades objetivas a fin de proporcionar bienes y servicios que atiendan problemas públicos.[204] Tal como se estipula en los artículos 9 y 13 de la Convención, la transparencia y la rendición de cuentas en las distintas etapas relacionadas de la hacienda pública (véase ilustración 4.3) son elementos clave para el combate a la corrupción.

[203] *La calidad del gobierno en las entidades federativas mexicanas: una propuesta conceptual y de medición*, pág. 22.
[204] *Ibíd.*, pág. 23

Ilustración 4.3: Etapas en la gestión de la hacienda pública

Fuente: *Elaboración propia a partir del artículo 9 de la Convención*

El tema de una gestión del gasto transparente y acorde con los presupuestado (etapa 2 de la gestión presupuestal) es de tal importancia a nivel internacional que está presente de manera específica en el indicador 16.6.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (véase recuadro). La relevancia de dicho indicador radica en que mide las capacidades del Estado para gastar en aquello que fue acordado en la primera etapa- de presupuestación- de la gestión de la hacienda-

Indicador del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.6.1:

Gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares)

Para el caso de México, los informes trimestrales de monitoreo del gasto al Congreso de la Unión y, sobre todo, el informe de la Cuenta Pública publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dan cuenta de qué tan acorde es el gasto del gobierno con lo originalmente presupuestado. En los informes generados desde 1996, la información del gasto ejercido y el gasto aprobado- y su variación porcentual- está desagregada para cada tipo de gasto (programable y no programable) clasificación administrativa, clasificación económica, clasificación funcional y otros rubros específicos, como las transferencias a entidades federativas y municipios. Ello permite un seguimiento al grado del cumplimiento del indicador 16.6.1 de los ODS conforme al desglose requerido por este marco internacional.

En tanto, la siguiente etapa de la gestión hacendaria a nivel federal- la supervisión a través de normas de contabilidad y auditoría, está a cargo del Congreso de la Unión, que es la rama del poder encargada de fiscalizar el gasto reportado en la Cuenta Pública. En específico, el artículo 74 constitucional estipula que la Cámara de Diputados es la encargada de hacer la revisión de la Cuenta Pública, para lo que tiene un órgano especializado en la Auditoría Superior de la Federación. Para poder cumplir con su mandato legal, la ASF fiscaliza una muestra del gasto público de acuerdo con el nivel de riesgo de ocurrencia de irregularidades o errores contables. Por ejemplo, para la

Cuenta Pública de 2018, dicha muestra consistió en cerca del 50% del total gasto público federal.[205] Los resultados de la fiscalización se presentan en el documento "Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública". La lógica es la misma a nivel subnacional, pues las entidades federativas y municipios presentan su Cuenta Pública a la legislatura estatal que cuenta con auditorías superiores para hacer la fiscalización correspondiente. Vale la pena mencionar que desde 2015, el artículo 79 constitucional establece que la ASF está facultada para auditar los recursos que el Gobierno Federal transfiere a las entidades federativas y los municipios.

El Informe de Resultados de la Fiscalización Superior es un documento extenso y que puede ser complejo para personas usuarias no familiarizadas con el tema. Los resultados de las distintas auditorías realizadas por la ASF desde el año 2000 pueden ser consultados de manera accesible en el *Sistema Público de Consulta de Auditorías*, cuya plataforma permite conocer qué acciones promueve la ASF para la mejora del gasto público, así como el estatus en su trámite. Entre dichas acciones se encuentran desde recomendaciones para orientar el gasto de las entidades gubernamentales a fin de hacerlo más eficiente, así como acciones más enfocadas en la adjudicación de responsabilidades como la promoción de acciones administrativas sancionatorias ante los órganos de control de las entidades públicas, el fincamiento de responsabilidades resarcitorias para que las personas responsables por los perjuicios ocasionados indemnicen al erario público hasta las denuncias de hechos ante el Ministerio Público cuando se presume la comisión de un delito. La información del Sistema Público de Consulta de Auditorías está desagregada por entidad federativa y permite descargar la información en formato de datos abiertos de acuerdo con las especificaciones requeridas por la persona usuaria. La posibilidad de contar de manera transparente con la información de las auditorías y de las acciones promovidas por una institución independiente como la ASF es un insumo valioso para la rendición de cuentas sobre cómo se ejerce el dinero público. A un sistema tan robusto quizás sólo se le podría agregar la generación de indicadores monitoreados regularmente para brindar un seguimiento de manera sintética al ejercicio del gasto público y la sanción de actos ilegales cometidos en el marco de este proceso.

Las Encuestas de Seguimiento de Gasto Gubernamental (PETS) en Uganda

En términos de experiencias internacionales, las auditorías realizadas por otros países demuestran el valor de la información publicada por la SHCP y por la ASF para el combate a la corrupción. En la década de 1990, Uganda fue un caso emblemático de revisión del gasto público al aplicar una metodología de fiscalización impulsada por el Banco Mundial conocida como las Encuestas de Seguimiento de Gasto Gubernamental (PETS, por sus siglas en inglés). El uso de las PETS estuvo enfocado en evaluar la

[205] Auditoría Superior de la Federación, Informe General Ejecutivo Cuenta Pública 2018, pág. 31.

gestión de los recursos públicos destinados a escuelas y clínicas de salud en Uganda. El método de las PETS para rastrear el gasto público es muy simple: se elige una muestra aleatoria de puntos de entrega de servicios públicos[206] y se compara cuánto dinero y/o recursos materiales fueron enviados en promedio a las unidades de entrega de recursos, comparado con los montos etiquetados por el órgano de tesorería del gobierno central.[207] El uso de los PETS es especialmente útil en los países en los que no se cuenta con información fiable del gasto público o en la que dicha información se presenta de manera poco oportuna. A partir de los hallazgos de esta metodología pueden encontrarse "fugas" (fondos perdidos) en el gasto público posiblemente atribuibles a la corrupción.[208]

Para el caso concreto de Uganda, en 1996 se investigó el monto del gasto etiquetado en el presupuesto de educación que efectivamente llegaba a las escuelas. A partir de una fórmula de referencia del gasto que cada estudiante debía recibir de acuerdo a lo presupuestado se encontró que sólo el 26% del gasto en educación alcanzaba su destino (para la fórmula de este indicador véase tabla 4.18).[209] En el resto del gasto prevalecía la opacidad y no podría descartarse que hubiera actos de corrupción en el manejo de estos recursos. Sin embargo, a partir de estos datos, Uganda realizó un conjunto de acciones para reformar el sistema del gasto público. Una nueva evaluación del gasto al sector educativo realizada siete años después (en 2002) por los investigadores del Banco Mundial evidenció mejoras importantes, ya que las escuelas recibieron 80% de los recursos etiquetados originalmente.[210]

Para el caso de México esta segunda etapa enfocada en corregir aspectos de gestión que no funcionan adecuadamente, la información publicada por la ASF es sumamente útil. Para ello vale la pena buscar operacionalizar las acciones más frecuentemente promovidas por la ASF en indicadores desagregado por entidades federativas y distintas clasificaciones del gasto público. Ello va acompañado de diseñar indicadores que permitan sintetizar lo que ocurre con las denuncias de ilícitos que se desprenden de la fiscalización del gasto público. Lo anterior representa la base de un diagnóstico que permita hacer ajustes dirigidos a evitar el mal uso de recursos públicos y que permita evaluar el seguimiento que se le da a los posibles hechos de malversación de fondos identificados por la autoridad de control en el ejercicio de los recursos.

---

[206] Para el caso del primer estudio de Uganda fueron tomadas en cuenta 250 escuelas y 110 clínicas de salud. Véase Emmanuel Ablo y Ritva Reinikka, "Do budgets really matter? Evidence from public spending on education and health in Uganda", *World Bank Research Working Paper 1926* (Washington D.C.: Banco Mundial, 1998).

[207] Geir Sundet, "Following the money: do Public Expenditure Tracking Survey matter?" U4 Issue 2008: 8 (Bergen [NO]: U-4 Anticorruption Resource Centre, 2008]), pág. 9.

[208] Miriam A. Golden and Lucio Picci, "Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data", en *Economics and Politics*, vol. 17, No. 1 (2005), págs. 37-75.

[209] "Do budgets really matter? Evidence from public spending on education and health in Uganda".

[210] "Following the money: do Public Expenditure Tracking Survey matter?", pág. 9.

Tabla 4.18: Mediciones de seguimiento al gasto público en el rubro de la educación básica

Medición: Encuesta de Seguimiento al Gasto Público en el rubro de educación	
Eje de la Política Nacional Anticorrupción en México	Eje 03: Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad.
Prioridad de la Política Nacional Anticorrupción	Prioridad 22. Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Estrategia prioritaria 3.5. Fortalecer los mecanismos de identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los programas presupuestarios y fomentar el uso de estos hallazgos en el diseño, operación y medición de resultados.
Fuente para México	• Secretaría de Hacienda y Crédito Público Cuenta Pública (1996-2019). • Auditoría Superior de la Federación, Sistema Público de Consultas de Auditoría (2000-2018). • Auditoría Superior de la Federación Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (2000-2018).
Caso comparado de referencia	Uganda, Encuestas de Seguimiento de Gasto Gubernamental.
Indicadores	$\frac{Monto\ recibido\ por\ parte\ del\ gobierno}{Número\ de\ alumnos\ matriculados\ en\ la\ escuela}$ $\frac{Monto\ asignado\ en\ el\ presupuesto}{Alumnos\ matriculados\ en\ la\ escuela}$
Desagregación	• Urbano/Rural. • Región del país (noroeste, norte, noreste, este, centro, suroeste, oeste). • Distrito escolar.
Referencia	The World Bank, *Public Expenditure Tracking Survey in Education 2002*.
Método de recolección	Análisis de la contabilidad en escuelas a partir de una muestra estratificada aleatoria para su selección.
Periodo para el que está disponible	Uganda: 1996; 2002.

Medición: Encuesta de Seguimiento al Gasto Público en el rubro de educación	
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	• 9 (incisos 2. y 3.), Contratación pública y gestión de la hacienda pública. • 13, Participación de la sociedad.

Fuente: *Elaboración propia.*

4.5. Mediciones de niveles de corrupción

Como se mencionó en la metodología de este documento, es importante diferenciar las mediciones propias de las políticas públicas anticorrupción-más relacionadas a la gestión y al impacto en áreas específicas- de los niveles de corrupción. En esta sección presentamos métricas relacionadas con el segundo elemento. Como se ha mencionado antes, la corrupción es difícil de medir por varias razones como su naturaleza oculta, los altos costos para denunciar su ocurrencia y su naturaleza amplia que se traduce en que engloba múltiples conductas. No obstante, existen metodologías y estándares para cuantificar ciertas manifestaciones generales de la corrupción. Dichas métricas son especialmente útiles para medir el efecto global provocado por el conjunto de las políticas públicas discutidas en la sección anterior. En términos de evaluación. la medición de los niveles de corrupción es útil para examinar objetivos en el largo plazo que obedecen a una secuencia de mejoras en la administración del Estado y la implementación de acciones públicas para el combate a la corrupción. A partir de ello pueden definirse las líneas estratégicas de las políticas públicas y fortalecer las áreas en las que se identifican aspectos problemáticos vinculados a la corrupción. Asimismo, las métricas de este apartado sirven para comunicar logros concretos en el combate al problema de la corrupción.

Ahora bien, deben advertirse los riesgos de establecer una causalidad directa entre las acciones de distintas políticas públicas anticorrupción y las mediciones de niveles de corrupción, pues en la magnitud de los segundos confluyen muchos factores y la dirección de los efectos no es siempre clara.[211] Por ello se recomienda que su uso debe ser cauteloso, lo que implica tomar en cuenta la trayectoria de estos indicadores en el largo plazo y contextualizar su información con otros factores de coyuntura política, económica y social.

[211] *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: guidelines for agencies, donors and evaluations*, pág. 43.

4.5.1. Niveles de corrupción experimentados por personas y empresas

Las encuestas que consultan a las personas sobre sus experiencias con actos de corrupción permiten analizar y detallar situaciones reales de corrupción, así como determinar cuáles son los sectores, organismos y grupos de personas más vulnerables a estas prácticas.[212] Por estas razones las encuestas de corrupción son uno de los instrumentos más útiles para generar mediciones que sirvan para elaborar políticas públicas que ataquen la problemática del soborno de manera focalizada. Para contar con esta información, un primer paso consiste en tener conocimiento sobre los trámites gubernamentales y los requisitos para cada uno. En ese sentido, el gobierno mexicano, por medio de la CONAMER y la SFP, articuló el Catálogo Nacional de Trámites y Servicios (CNTyS), que incluye el conjunto de los trámites y servicios a nivel federal, estatal y municipal. A través de este registro existe una herramienta que transparenta las etapas de los procesos de interacción entre gobierno y ciudadanía y visibiliza los requisitos necesarios para obtener cualquier trámite desde una misma plataforma conocida como la Ventanilla Única Nacional. Como se revisó en la sección de gobierno electrónico, el CNTyS también hace posible conocer el grado de digitalización de cada trámite.[213]

Una vez generado el conocimiento sobre los servicios ofrecidos por el Estado, las encuestas de corrupción constituyen la mejor herramienta para estimar la prevalencia del soborno, la cual representa la medición de dos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): el 16.5.1 y 16.5.2.[214] Dichos indicadores toman en cuenta las experiencias de soborno en trámites para el año previo al levantamiento de la encuesta en cuestión y estiman los resultados para dos poblaciones diferentes: personas (indicador 16.5.1) y empresas (indicador 16.5.2). México cuenta con encuestas levantadas por el INEGI para la medición de ambos indicadores. Para el caso de la prevalencia de corrupción en las personas la principal fuente de información es la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), cuyo levantamiento ocurre cada dos años (las encuestas de corrupción a empresas son discutidas más adelante). A partir de los datos de estas encuestas, la prevalencia del soborno en México es comparable a las tasas reportadas a nivel internacional por otros países que también recolectan su información bajo los estándares recomendados para el indicador 16.5.1 de los ODS. Vale la pena anotar que el Grupo Inter-Agencial de Personas Expertas en indicadores de los ODS (IAEG-SDGs, por sus siglas en inglés)[215] coloca al indicador

[212] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción*, pág. 20.
[213] De acuerdo con los datos abiertos de la base de datos "Nivel de digitalización de los trámites registrados en el Catálogo Nacional de Trámites y Servicios" los parámetros son los siguientes: 1) Descarga de formatos, 2) información disponible, 3) envío de formatos, 4) servicios punta a punta.
[214] Para una discusión más amplia véase la introducción de este documento.
[215] *Inter-Agency and Expert Group on SDG indicators.*

16.5.1 como uno conceptualmente claro, con una metodología internacional establecida y con estándares disponibles.[216] Esto significa que México cuenta con un instrumento alineado a las mejores acordadas por experto(a)s internacionales en la materia para la medición de la prevalencia de corrupción.

Como se muestra en la tabla 4.19, las encuestas de corrupción son útiles no sólo para conocer la prevalencia del soborno a la que hace referencia el indicador 16.5.1 de los ODS. De esta fuente de información puede obtenerse qué sectores del gobiemo son los más afectados y los grupos sociales en los que la probabilidad de ocurrencia del soborno es mayor. Asimismo, de las encuestas sobre corrupción a personas frecuentemente se obtiene el número de veces en un periodo de referencia que un ciudadano o ciudadana se ha visto involucrado en un acto de soborno (incidencia), así como los costos asociados- monetarios o de otro tipo- a una solicitud u ofrecimiento de este tipo. Un aspecto particularmente importante para combatir el soborno es conocer la respuesta de la población. Lo anterior puede estimarse a través de indicadores sobre la proporción en la que son denunciados estos actos y los motivos que llevan a la ciudadanía a desistir, así como las experiencias una vez que reportan un caso de este tipo.

Las encuestas sobre experiencias de corrupción son comúnmente levantadas por las Oficinas de Estadística Nacionales como es el caso de la encuesta de seguridad ciudadana[217] del Instituto Nacional de Estadística (ISTAT, por sus siglas en italiano)[218] de Italia, que incluye un módulo sobre corrupción en la edición de 2015-2016. Otros levantamientos han sido llevadas a cabo por institutos nacionales en colaboración con organismos internacionales como UNODC. Este es el caso de las dos ediciones de la encuesta de corrupción de Nigeria (en 2016 y 2019)[219] y de una encuesta en la región de los Balcanes Occidentales desarrollada con una misma metodología en siete países de la región en 2011.[220] Un proyecto en el ámbito de la estadística no oficial es el Barómetro Global de la Corrupción de la organización Transparencia Internacional, la cual recolecta la proporción de personas involucradas en sobornos en distintas regiones. Si bien la metodología permite comparaciones internacionales y cuenta con múltiples ediciones, el tamaño de la muestra del Barómetro Global de la Corrupción en cada país

[216] United Nations Statistics Division, *Tier classification for* Global SDG indicators as of 17 July 2020, https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/

[217] *Sicurezza dei cittadini.*

[218] *Instituto Nazionale de Statistica.*

[219] UNODC, *Corruption in Nigeria: patterns and trends. Second survey on corruption as experienced by the population* (Viena [AT]: UNODC, 2019); UNODC, *Corruption in Nigeria. Bribery: public experience and response* (Viena [AT]: UNODC,2017).

[220] La encuesta fue llevada a cabo Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Kosovo, Montenegro, Serbia y la República de Macedonia del Norte. Las autoridades de estadística estuvieron en mayor o menor medida involucrados en el proceso en la mayoría de los países. Véase UNODC, *Corruption in the Western Balkans: Bribery as experienced by the population* (Viena [AT]: UNODC, 2011).

es menor al que convencionalmente cuenta una encuesta para levantar datos oficiales.[221] Un tamaño de muestra relativamente pequeño puede ser problemático para desagregar información para grupos sociales específicos y para tener representatividad en distintos niveles geográficos.

El conjunto de las estimaciones más relevantes de experiencias de corrupción se presenta en la tabla 4.19. Un área de oportunidad relevante de los levantamientos ahí contenidos (con la excepción del realizado por la organización Transparencia Internacional) es su limitada frecuencia. Las encuestas de corrupción del Instituto Nacional de Estadística Italiano y de UNODC en la región de los Balcanes, han sido llevadas a cabo sólo una vez y el proyecto de Nigeria- también realizado por UNODC, en dos ocasiones. La limitada frecuencia en los levantamientos ocurre para la mayor parte de las encuestas de corrupción a nivel internacional identificadas en un estudio amplio realizado en 2018 por el Centro de Excelencia UNODC-INEGI.[222] En comparación, la ENCIG se lleva cada dos años desde 2011 con metodología similar en cada edición, lo que permite monitorear los niveles de corrupción de manera periódica. Por este motivo, y tal y como ocurre en el control en el ejercicio de recursos públicos, es correcto afirmar que las prácticas de medición de corrupción en México representan en sí mismas una buena práctica a nivel internacional.

Tabla 4.19: Mediciones de experiencias de corrupción entre la ciudadanía

Mediciones de experiencias de corrupción entre la ciudadanía	
Eje y prioridad de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) en México	Transversal.*
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Transversal, aunque particularmente importante para: **Estrategia prioritaria 4.3.** Promover la mejora y simplificación de los procesos institucionales y el marco normativo interno que los regula, con acciones que apoyen el uso adecuado de recursos, el cumplimiento de los objetivos y la eliminación de márgenes de discrecionalidad.
Fuente para México	• INEGI Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2011, 2013, 2015,2017, 2019), Sección VIII Corrupción.

[221] Véase por ejemplo Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019: Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción* (Berlín [DE]: Transparencia Internacional, 2019).
[222] Center of Excellence in Statistical information on government, crime, victimization and justice (2018), *Critical review of existing practices to measure the experience of corruption*, (Ciudad de México: UNODC), pág. 24.

Mediciones de experiencias de corrupción entre la ciudadanía	
	• Secretaría del a Función Pública Catálogo Nacional de Trámites y Servicios.
Caso comparado de referencia	• Italia (ISTAT). • Nigeria (Apoyo a la anticorrupción en Nigeria-UNODC). • Balcanes Occidentales (UNODC). • Global (107 países). Transparencia Internacional. Barómetro Global de la Corrupción.
Indicadores	**Ocurrencia de soborno** 1. **Prevalencia de soborno:** Proporción de personas (%) con contacto con servidores públicos a las que le solicitaron dinero, favores u obsequios (convencionalmente últimos 12 meses). 2. Proporción de personas (%) que conocen a alguien (amigos, familiares, colegas) a quien se le pidió dinero, favores u obsequios a cambio de bienes y servicios. 3. Distribución porcentual por el tipo de personal que solicitó el soborno (médicos, docentes, personal administrativo, policías, entre otros). 4. Número promedio de sobornos o distribución proporcional del número de sobornos (1,2,3,4, 5 o más). **Valor del soborno** 1. Distribución porcentual por tipo de soborno otorgado o solicitado (efectivo, en especie, intercambio de favores). 2. Monto por soborno pagado en un año (para sobornos en efectivo). **Reporte de soborno** 1. Proporción (%) de personas con experiencias de soborno que lo reportaron a la autoridad. 2. Distribución porcentual de los motivos para no reportar un soborno (práctica común, no serviría de nada, miedo a represalias, no es claro a quien reportar el evento).

Mediciones de experiencias de corrupción entre la ciudadanía	
Desagregación	• Italia: Regional, sector de gobierno, área geográfica, tamaño poblacional. • Nigeria: Estados (36 entidades subnacionales), pagadores de soborno/no pagadores de soborno, Área urbana/rural y sexo de quienes sobornaron. • Balcanes Occidental: País (7), Urbano/Rural, Sexo • Transparencia Internacional: Por edad, sector del gobierno.
Referencia	• Istituto Nazionale de Statistica (Italia) *Corruption in Italy: The citizen's point of view.* • UNODC, *Corruption in Nigeria: Patterns and Trends, Second survey on corruption as experienced by the population* • UNODC, *Corruption in Nigeria. Bribery: public experience and response.* • UNODC, *Corruption in the Western Balkans: Bribery as experienced by the population.* • Transparencia Internacional, *Global Corruption Barometer.*
Método de recolección	Encuesta a hogares por medio de muestreo aleatorio: • Italia: Principalmente telefónica.** • Transparencia Internacional es mayoritariamente cara a cara con excepciones de algunos países. • Nigeria, encuestas cara a cara. • Balcanes occidentales: encuestas cara a cara.
Periodo para el que está disponible	• Italia: 2015/2016. • Nigeria: 2016 y 2019. • Balcanes Occidentales: 2010. • Estudio comparado de Transparencia Internacional: 2004-2019.
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	5, Políticas y prácticas de prevención de la corrupción.

*Se considera que experiencias de corrupción es el resultado de las prioridades que articulan las acciones y programas de la PNA. Dado este carácter transversal, se estima que sería equivocado asociarla con un eje o una estrategia prioritaria específica y única.
** La encuesta italiana considera a las familias como unidades de medición en contraste con el resto de la unidad cuya unidad de medición son individuos

Fuente: *Elaboración propia.*

Las encuestas de corrupción entre la ciudadanía solamente capturan la corrupción administrativa en trámites; es decir, la más frecuente y de menor magnitud. Esta

limitante obedece a que la mayoría de las personas no tiene experiencias con casos de corrupción a gran escala en las que se involucran las élites políticas y empresariales, la cual tiene que ver con adquisiciones públicas fraudulentas o el tráfico de influencias entre redes bien organizadas de corrupción. Una de las maneras de subsanar esta carencia es a partir de la realización de encuestas a empresas o negocios en las que se busca captar información sobre sus prácticas comerciales, su interacción con el gobierno y su participación en las adquisiciones públicas.[223] Además, los negocios son un público relevante para generar estadísticas por su peso en la economía y porque, para el caso de empresas transnacionales, son un agente relevante en el soborno a servidores públicos extranjeros. Para este tipo de encuestas es común que la persona encargada de responder sea un ejecutivo o una ejecutiva o bien la persona propietaria del negocio.[224] La selección de encuestados también debe dar preferencia a personas en la empresa con mayor probabilidad de contacto con la administración pública.[225] A partir de la información de las experiencias de soborno en el último año se obtiene el indicador 16.5.2 de los ODS, mencionado anteriormente. Para el caso de México, la medición de prevalencia de corrupción en empresas se desprende de dos programas de INEGI: la Encuesta Nacional de Victimización a Empresas (ENVE)- de levantamiento bienal y realizada en cuatro ocasiones- y la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) que cuenta con un levantamiento correspondiente a 2016.[226]

A nivel internacional, diversos organismos internacionales han realizado levantamientos de encuestas entre empresas a fin de conocer la prevalencia del soborno en este sector. El *Manual de Encuestas de Corrupción* cuenta cinco distintas herramientas de este tipo:

- las encuestas de empresas (*Enterprise surveys*) del Banco Mundial,
- el Eurobarómetro Flash 374: Actitudes de las empresas hacia la corrupción en la Unión Europea *(Businesses' attitudes towards corruption in the EU*)
- Empresas, Corrupción y Delincuencia en los Balcanes Occidentales (*Business, corruption and crime in the Western Balkans*[227]) de UNODC

[223] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, pág. 21.
[224] UNODC, PNUD y Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia UNODC-INEGI, *Manual de encuestas de corrupción* (Viena [AT], 2018), pág. 109.
[225] *Ídem*.
[226] Adicionalmente existe una ENCRIGE 2019 con mediciones en empresas de la Ciudad de México.
[227] El estudio comprende los siguientes países: Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Kosovo, Montenegro, Serbia y la República de Macedonia del Norte (mismos Estados que en la encuesta de corrupción a la ciudadanía).

- La delincuencia contra las empresas en Europa: una encuesta piloto (*The Crime Against Business in Europe: a Pilot Survey*) de la Comisión Europea, Gallup y Transcrime.
- Encuesta de entorno y desempeño empresarial (*Business Environment and Enterprise Performance Survey*) del Banco Mundial.

La mayor parte de estas encuestas permiten desagregar la información a fin de conocer en qué empresas es más probable que ocurran casos de soborno a la autoridad de acuerdo con el tamaño de la firma, el sector económico en el que se clasifica y las regiones al interior del país en las que opera. Al igual que en encuestas dirigidas a la población en general, las encuestas de corrupción a empresas permiten medir otros aspectos relacionados con los niveles de este fenómeno. Un ejemplo es la incidencia de corrupción: el número de veces que las empresas se han visto involucradas en un soborno. También se puede hacer el cálculo de los montos comúnmente otorgados por soborno, los cuales son significativamente mayores que para la ciudadanía. Los principales indicadores pueden revisarse en tabla 4.20. Una exploración interesante es la de la encuesta desarrollada en los Balcanes Occidentales por UNODC. En dicho instrumento se incluyen mediciones sobre la corrupción que ocurre entre empresas. Este tipo de corrupción ocurre a través de sobornos entre personal de empresas a fin de asegurar transacciones comerciales sin la necesidad de intermediación de la autoridad pública.[228] Su estimación ocurre a través de preguntas análogas a las de los sobornos a la autoridad pública, aunque referidas a las conductas ilícitas entre empresas: prevalencia del soborno desagregado por sectores económicos y tamaño de las empresas, tipo de soborno otorgado, propósito del mismo y tasa de reporte a la autoridad. La corrupción entre empresas es un tema que podría ser añadido a los instrumentos en México como la ENVE o la ENCRIGE para brindar un diagnóstico más completo de los actos de corrupción.

Como ocurre con las encuestas de corrupción a la ciudadanía, México tiene la ENVE como una fuente privilegiada para dar seguimiento a los indicadores de niveles de corrupción en empresas cada dos años desde 2012. En contraste, instrumentos similares a nivel internacional como la encuesta de UNODC en los Balcanes Occidentales o el Eurobarómetro Flash 374 sólo cuentan con una edición, lo que limita su utilidad para el monitoreo y evaluación del soborno entre empresas a partir de series de tiempo.

[228] UNODC, *Business, corruption and crime in the Western Balkans* (Viena [AT]: UNODC, 2013).

Tabla 4.20: Mediciones de experiencias de corrupción en las empresas

Mediciones de experiencias de corrupción en empresas	
Eje y prioridad de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) en México	Transversal.*
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Transversal aunque particularmente importante para: **Estrategia prioritaria 4.3.** Promover la mejora y simplificación de los procesos institucionales y el marco normativo interno que los regula, con acciones que apoyen el uso adecuado de recursos, el cumplimiento de los objetivos y la eliminación de márgenes de discrecionalidad.
Fuente para México	• Encuesta Nacional de Victimización de Empresas-ENVE (2012-2018), Cuestionario Principal, VI. Corrupción • Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Regulatorio en Empresas-ENCRIGE (2016 y 2019 para Ciudad de México), Sección IX Corrupción.
Caso comparado de referencia	• *Business attitudes towards corruption in the EU* del Eurobarómetro Flash 374 (28 países europeos) • *Enterprise Surveys* del Banco Mundial (139 países) • Estudio *Business, Corruption and Crime in the Western Balkans* (7 países de la región) • *The Crime Against Business in Europe: A Pilot Survey* de la Comisión Europea, Gallup y Transcrime
Indicadores 1/2	**Ocurrencia de soborno** 1. **Prevalencia de soborno:** Proporción de empresas con contactos con servidores públicos que pagaron un soborno o a los que se les solicitó un soborno en un periodo de referencia (convencionalmente 12 meses). 2. Número promedio de sobornos pagados en el último año. 3. Proporción (%) de transacciones públicas en las que el pago de un regalo fue requerido. 4. Tipo de oficial público que requirió o recibió el soborno (servidores públicos en áreas de impuestos, obra pública, inspección, municipales, aduana, policía, entre otros). 5. Distribución de las razones del soborno (acelerar procesos, recibir mejor trato, sin propósito explícito, recibir información privilegiada, entre otras).

Mediciones de experiencias de corrupción en empresas	
Indicadores 2/2	**Valor del soborno** 1. Distribución porcentual por tipo de soborno otorgado o solicitado (efectivo, en especie, intercambio de favores, otros). 2. Valor del regalo como porcentaje del valor del contrato. 3. Monto promedio de los sobornos en efectivo. **Reporte de corrupción** 1. Proporción (%) de negocios con experiencias de soborno que lo reportaron a la autoridad. 2. Distribución porcentual de las razones para no reportar un soborno (es una práctica común, no serviría de nada, miedo a represalias, no es claro a quien reportar el evento). **Corrupción entre empresas** 1. **Prevalencia de soborno entre empresas:** Proporción de empresas (%) que otorgan regalos, favores o pagan un dinero extra para asegurar una transacción comercial. 2. Distribución porcentual por tipo de soborno otorgado o solicitado a otra empresa (efectivo, en especie, intercambio de favores, otros). 3. Distribución porcentual del motivo por el que otorgado o solicitado el soborno (ganar un contrato, asegurar mejores precios, acuerdo para concursar en una licitación pública, entre otros). 4. Proporción (%) de empresas con experiencias de soborno con otra empresa que lo reportaron a la autoridad
Desagregación	• Eurobarómetro: País (28), sector económico • Banco Mundial: País, región, tipo de trámite o servicio público (contratos públicos, pago de impuestos, permisos/licencias) • UNODC: sector económico, país (siete países considerados), número de empleados por categoría, Población Urbana/Rural/, número de sucursales, tipo de propiedad (privada, del Estado, anteriormente del Estado), participación capital privado extranjero (Sí/No) • Comisión Europea-Gallup-Transcrime: País (20),

Mediciones de experiencias de corrupción en empresas	
Referencia	• Banco Mundial, *Enterprise Surveys y Business Environment and Enterprise Performance Surveys* • Eurobarómetro Flash 374, *Business attitudes towards corruption in the EU* • UNODC, *Business, corruption and crime in the Western Balkans: The impact of bribery and other crime on private enterprise* • Comisión Europea-Gallup-Transcrime, *The crime against enterprises in Europe: A pilot survey*
Método de recolección	Encuestas a negocios por medio de muestreo aleatorio. La forma en la que se recolecta la información es la siguiente: (UNODC cara a cara, Comisión Europea, Gallup y Transcrime telefónica y en línea, Eurobarómetro, telefónica y para las encuestas del Banco Mundial, cara a cara).
Periodo para el que está disponible	• Eurobarómetro Flash: 2013 • Estudio de UNODC sobre países en los Balcanes Occidentales: 2013 • Banco Mundial: 2006-2019 • Comisión Europea/Gallup/Transcrime: 2013
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	5, Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

*Se considera que las experiencias de corrupción relacionadas con el soborno son el resultado de las prioridades que articulan las acciones y programas de la PNA. Dado el carácter transversal de la percepción de corrupción, se estima equivocado asociarla con un eje o una estrategia prioritaria única.

Fuente: *Elaboración propia.*

.

4.5.2. Percepción de corrupción

La medición de la corrupción a través de las percepciones sobre su existencia comenzó con el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional de 1995, lo que representó una de las primeras mediciones generales y comparables sobre este fenómeno.[229] De lo anterior se desprende que el IPC cuente con una larga serie histórica anual que permite evaluar la evolución de las percepciones de corrupción desde

[229] Mireille Razafindrakoto & François Roubaud, "The Governance, Peace and Security modules of the Strategy for the Harmonisation of Statistics in Africa (GPS-SHaSA): development of an innovative statistical survey methodology" UMR 225 IRD - Paris-Dauphine dt 2015-20.

2012.[230] Otra ventaja del IPC es que cuenta con una metodología estandarizada a nivel internacional, lo que permite hacer comparaciones para 180 países en la edición más reciente (2019). Ahora bien, es importante precisar que el IPC no es una medición directa del nivel de corrupción, sino un índice compuesto a partir de 13 encuestas y evaluaciones elaboradas por 12 instituciones. Cada una de estas fuentes de información recoge las opiniones de personas expertas y ejecutivos o ejecutivas de empresas sobre la corrupción en el sector público para un país concreto.[231] A partir de los insumos de información de estas fuentes de información se estandariza el resultado de cada una en un puntaje que va de 0 (más corrupción percibida) a 100 (menos corrupción percibida). Posteriormente se agregan un mínimo de tres medidas estandarizadas por país, se obtiene un promedio que consiste en el puntaje del IPC y una medida de incertidumbre de acuerdo a la variación en las mediciones consideradas.[232] Del resultado obtenido se construye un ranking que clasifica a los países de acuerdo con el nivel de corrupción percibida en el sector público.[233] Tanto el ranking como el puntaje parte del IPC incluidas en la tabla 4.21 son medidas de percepción de corrupción que, acompañadas de otras, pueden contribuir en el monitoreo de una estrategia anticorrupción. Asimismo, al mezclar diversas fuentes de información, el IPC reduce el sesgo que cada una tiene considerada de manera aislada. Sin embargo, hay varios inconvenientes que han sido identificados de la medición a través de índices compuestos. Las evaluaciones de quienes responden instrumentos de este tipo pueden corresponder a una creencia compartida sobre la corrupción en el país u obedecer a la percepción de que los países menos desarrollados son los más corruptos.[234]

Además de índices compuestos para la medición de la corrupción tales como el IPC otro método común para medir las percepciones de la corrupción son las encuestas. De acuerdo con el conteo realizado por Centro de Excelencia UNODC-INEGI existen más de 90 instrumentos de medición de la corrupción a nivel internacional que utilizan encuestas para recoger las percepciones sobre el tema. La mayor parte toman en cuenta las opiniones de los integrantes de viviendas o los individuos contactados por otros medios, y, en menor medida, se consultan a representantes de empresas y a servidores públicos.[235] Frecuentemente estas encuestas son llevadas a cabo en varios países por organizaciones no gubernamentales internacionales, por lo que no clasifican como estadísticas oficiales. En ellas se contienen mediciones de qué tan frecuente se estima la

[230] Debido a un cambio de metodología, resultados anteriores no son comparables. Véase Transparencia Internacional, *Corruption Perceptions Index 2019, Frequently asked questions*, https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_SourceDescription_EN-converted-merged.pdf
[231] Transparencia Internacional, *Corruption Perceptions Index 2019, Full source description*, https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_SourceDescription_EN-converted-merged.pdf
[232] Transparencia Internacional, *Corruption Perceptions Index 2019, Frequently asked questions*, https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_SourceDescription_EN-converted-merged.pdf
[233] *Ídem.*
[234] *Critical review of existing practices to measure the experience of corruption*, pág. 16.
[235] *Critical review of existing practices to measure the experience of corruption*, pág. 14.

corrupción, qué tanto se justifican este tipo de actos, así como el rol de la autoridad ya sea en su combate o su reproducción. El Centro de Excelencia hace un conteo de las encuestas dirigidas a ciudadanía, servidores públicos y empresas del que se obtiene que hay más de 90 instrumentos de medición de percepciones de corrupción.[236] Algunos de los indicadores y fuentes de información más representativos se presentan en la tabla 4.21

Ahora bien, las mediciones basadas únicamente en percepciones crean una visión limitada de la corrupción[237] y con frecuencia su validez es reducida, dado que las percepciones de corrupción pueden desviarse de la realidad de manera significativa.[238] Por consiguiente no se recomienda su uso como medida aislada para medir los niveles de corrupción. Sin embargo, existen razones por las que este tipo de métricas pueden ser útiles para analizar aspectos particulares de la corrupción y por las que vale la pena utilizarlas para el monitoreo y evaluación de una estrategia. Entre estas razones se encuentran:

1. Las encuestas de percepciones sirven para medir el grado en el que la corrupción es considerada como una prioridad en la agenda pública en relación con otros temas.
2. Estos instrumentos pueden reflejar la creencia de que la corrupción está muy extendida, lo que puede contribuir a que este tipo de conductas sea normalizado. Vale la pena buscar evitar lo anterior pues la normalización de la corrupción puede reducir los costos de involucrarse en actos de corrupción.[239] Evidencia de lo anterior es que en distintas encuestas una de las principales razones expresadas para no reportar actos de corrupción es porque se considera una práctica común.[240]

A manera de aprovechar la información que brindan las encuestas de percepciones de corrupción y de compensar por sus limitaciones, varios países y organizaciones internacionales han optado por combinarlas en un mismo instrumento con módulos sobre experiencias de corrupción.[241] De acuerdo con la búsqueda de instrumentos para la medición de la corrupción realizada por el Centro de Excelencia UNODC-INEGI, las encuestas que miden tanto percepciones como experiencias de corrupción son la forma más común de herramientas para medir la corrupción.[242]

---

[236] *Ibíd.*, pág. 10.
[237] What explains corruption perceptions? The dark side of political competition in Russia's regions", pág. 148.
[238] Dilyan Donchev y Gegerly Ujhelyi "What do corruption indices measure?" *Economics & Politics* Vol. 26 No. 2 (Julio 2014), págs. 309-331.
[239] *Ibíd.*, pág. 149.
[240] Véase *Business, corruption and crime in the Western Balkans*, pág. 36
[241] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, págs. 21-22.
[242] *Critical review of existing practices to measure the experience of corruption*, pág. 7.

Este es el caso de los instrumentos con los que INEGI cuenta para la medición de la corrupción. La Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE), y la Encuesta de Calidad e Impacto Regulatorio en Empresas (ENCRIGE) que miden experiencias de corrupción en las personas y en las empresas, incluyen reactivos sobre aspectos relacionados con la percepción parecidos a los que hemos referido anteriormente a nivel internacional: qué tan extendida está la corrupción, qué tan corrupta se considera una autoridad (gobiernos, congresos, organismos autónomos, órganos de procuración impartición de justicia, partidos políticos), así como la medida en que la corrupción afecta a los negocios. Asimismo, la Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional (ENECAP), levantada entre oficiales de policía en los ámbitos federal, estatal y municipal durante 2017, incluye preguntas sobre la percepción de corrupción en los mecanismos de denuncia interna. Como se expuso anteriormente, tanto la ENCIG como la ENVE han sido levantadas sistemáticamente con una metodología similar. Por consiguiente, estos instrumentos son comparables en el tiempo, lo que representa una ventaja para las tareas de monitoreo. Otra de sus ventajas es que, gracias a su muestra amplia, permiten desagregar la información por entidades federativas, por distintos grupos sociales y por sectores económicos. Estos elementos hacen que México cuente con mediciones de percepciones de corrupción que son buenas prácticas al evaluarse bajo el estándar internacional.

Tabla 4.21: Mediciones de percepciones de corrupción (ciudadanía, empresas y personas expertas)

Medición: percepciones de corrupción en ciudadanía, empresas y personas expertas	
Eje y prioridad de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) en México	Transversal.*
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Transversal.*
Fuente para México 1/2	• INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, ENCIG (2011, 2013, 2015, 2017, 2019) Sección III. Percepción de Corrupción. • INEGI, Encuesta Nacional de Victimización de Empresas, ENVE (2012, 2014, 2016, 2018), Sección III Desempeño institucional.

Medición: percepciones de corrupción en ciudadanía, empresas y personas expertas	
Fuente para México 2/2	• INEGI, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, ENCRIGE (2016), Sección III. Percepción. • INEGI, Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial, ENECAP (2017). Sección V, Relación con la institución, mando y colegas.
Caso comparado de referencia	• Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, 180 países. • *Bribe Payers Index* de Transparencia Internacional, 28 países líderes en exportación. • *Gallup World Poll* de Gallup, 129 países. • *Business attitudes towards corruption in the EU*, Eurobarómetro Flash 374 (28 países europeos).
Indicadores 1/2	**Índices compuestos de percepción** • Índice de Percepción de la Corrupción, Índice compuesto de encuestas y consultas a personas expertas y empresas para un país específico. • Posición (1-180) de un país en el ranking derivado del Índice de Percepciones de la Corrupción. • *Bribe Payers Index*, Índice a partir de preguntar a ejecutivos de empresas transnacionales "Qué tanto se involucran las firmas con oficinas en ese país (país para el que se calcula el índice) en soborno en este país (país de quien responde)?" El índice es posteriormente normalizado en una escala de 0 (siempre se involucran en actos de corrupción) a 10 (nunca se involucran). **Indicadores de encuestas de percepción** 1. Proporción de personas o empresas (%) con la percepción de corrupción como una conducta generalizada en el gobierno. 2. Proporción de personas o empresas (%) que considera que la corrupción está extendida en personal/instituciones de gobierno específicas (gobierno en general, congresistas, jueces, policías, partidos políticos, entre otros). 3. Percepción de frecuencia de corrupción en adquisiciones públicas de acuerdo con empresas (% que cree que la corrupción en adquisiciones públicas evitó que su empresa ganara el concurso). 4. Proporción de empresas (%) que se cree que un acto de corrupción de personas o compañías se reportaría o sancionaría a la policía o fiscales.

Medición: percepciones de corrupción en ciudadanía, empresas y personas expertas	
Desagregación	• Índice de Percepción de la Corrupción: País. • *Bribe Payers Index:* País. • Eurobarómetro: País (28), sector económico. • *Gallup World Poll*, País.
Referencia	• Transparencia Internacional, *Corruption Perceptions Index* • Transparencia Internacional, *Bribe Payers Index*: 1999, 2002, 2006, 2008 y 2011 • Eurobarómetro Flash 374, *Business attitudes towards corruption in the EU*. • Gallup, *Gallup World Poll*
Método de recolección	• Índices compuestos a través de encuestas y evaluaciones de empresarios/empresarias y personas expertas (Transparencia Internacional). • Encuestas de muestreo aleatorio (ciudadanía/viviendas, empresas) (Para Gallup combinación de encuestas telefónicas y cara a cara y para Eurobarómetro, telefónicas).
Periodo para el que está disponible	• Índice de Percepción de la Corrupción: 1995-2018. • *Bribe Payers Index*: 1999-2011. • Eurobarómetro Flash 374: 2013. • *Gallup World Poll*: 2005/2006-2020.
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	5, Evaluación de prácticas y políticas anticorrupción.

*Se considera que las experiencias de corrupción relacionadas con el soborno son el resultado de las prioridades que articulan las acciones y programas de la PNA. Dado el carácter transversal de la percepción de corrupción, se estima equivocado asociarla con un eje o una estrategia prioritaria única.

Fuente: *Elaboración propia.*

4.5.3. Confianza en instituciones

El estudio de la corrupción ha mostrado que su relación con la confianza es recíproca. Cuando un Estado tiene altos niveles de desconfianza entre su población, la corrupción se estima como mayor en mediciones tanto de percepción como de experiencia, lo que, a su vez, provoca alto niveles de desconfianza entre las personas. Para que esta relación pueda darse, Eric Uslaner plantea que hay una secuencia de efectos en el que interceden

variables como la desigualdad socioeconómica.[243] Se ha identificado una relación análoga con los niveles de confianza política; es decir, una relación de causalidad mutua robusta entre confianza en las instituciones públicas y la corrupción percibida en estas,[244] especialmente para instituciones de seguridad pública y justicia (policía, poder judicial).[245]

Esta relación entre corrupción y confianza ha sido explorada para México. Si bien no se ha encontrado evidencia de una relación entre corrupción y confianza interpersonal, sí se ha encontrado un vínculo entre el aumento de la percepción de corrupción y la confianza en instituciones o confianza política.[246] Dado que estos estudios han demostrado que la relación es estrecha, la medición de la confianza institucional puede ser un subproducto- al mismo tiempo que una causa- de la reducción de los niveles de corrupción. No es tarea sencilla e inmediata construir confianza institucional cuando esta se retroalimenta con la creencia de corrupción. Sin embargo, sin confianza en las instituciones la ciudadanía tendrá sólo un rol menor en el combate de la corrupción, lo que, a su vez, complicaría el cumplimiento de los objetivos en la materia.[247] Por tanto, mantener una medición de la confianza institucional con una perspectiva de largo plazo podría comprobar ser una externalidad positiva de los esfuerzos articulados en las diversas áreas para el combate a la corrupción presentadas en este reporte.

En México existen varios proyectos que en su momento se han encargado de brindar métricas sobre confianza institucional desagregando por una serie de órganos públicos como el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, órganos constitucionales autónomos, diputados(as), senadores(as), jueces, y otras. La Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP) realizada por la Secretaría de Gobernación contó con cinco ediciones realizadas de 2001 a 2012 y tres de ellas fueron levantadas por el INEGI (ediciones 2001, 2003 y 2008). Por su parte, *el Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México* llevado a cabo por el Instituto Nacional Electoral, muestra en su dimensión sobre "Valores" los resultados de una encuesta que aborda, entre otros temas, la confianza interpersonal y los niveles de confianza en 24 instituciones, nueve de ellas públicas.[248] Un inconveniente para fines de monitoreo es que hasta el momento sólo

[243] Eric M. Uslaner, "Trust and corruption revisited: how and why corruption and trust and corruption shape each other" *Qual Quant* 47 (2013), págs. 3603-3608.
[244] Stephen D. Morris y Joseph L. Klesner, "Corruption and trust: the theoretical considerations and evidence from Mexico" en *Comparative Political Studies* Vol. 43 No. 10 (2010), págs. 1258-1285.
[245] *Ibíd*., pág. 1263.
[246] *Ibíd* y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina, "Perspectivas económicas para América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo" (París [FR]: Éditions OCDE, 2018), pág. 256.
[247] *Ibíd*., pág. 1276.
[248] Diputados (as), partidos políticos, policías, jueces, gobierno municipal, gobierno estatal, gobierno federal, Instituto Federal Electoral (actualmente Instituto Nacional Electoral) y el Ejército.

existe un levantamiento de dicha encuesta correspondiente a 2013. En tanto, la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) levantada de manera bienal por el INEGI incluye preguntas de confianza en instituciones públicas.[249] Asimismo, como se presentó anteriormente, la ENCIG incluye preguntas de corrupción percibida y experimentada, por lo que esta es la fuente de información ideal para comparar con los niveles de confianza en las instituciones públicas.

Adicionalmente, el INEGI cuenta con la Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU), las cuales miden los niveles de confianza en instituciones de seguridad pública (policías de distintos ámbitos, fiscalías, jueces, Ejército y Marina). Los hallazgos son representativos entre población en general para el caso de la ENVIPE y para población urbana al consultar la ENSU. Además de encuestas dirigidas a la ciudadanía, la Encuesta de Victimización de Empresas (ENVE) cuestiona a los *representantes de empresas* sobre su nivel de confianza en diez instituciones encargadas de proveer seguridad pública. y justicia.[250] Una ventaja de estos instrumentos es que su frecuencia de levantamiento es mayor que la de otros proyectos antes mencionados. La ENVIPE provee resultados sobre confianza de manera anual desde 2011 y ENSU desde el tercer trimestre de 2016. Por su parte, la ENVE cuenta con ediciones bienales desde 2012. La posibilidad de explorar las percepciones sobre los cuerpos encargados de la seguridad pública es relevante porque estos suelen registrar altos índices de corrupción percibida y de desconfianza generalizada hacia el gobierno.[251] De igual manera, la literatura especializada menciona que proyectar una imagen de justicia influye positivamente en las tareas de seguridad.[252]

A nivel de estándares internacionales para la medición de la confianza en instituciones, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha encargado de sintetizar diversos instrumentos levantados en países miembros de dicha Organización (aunque muchos de los proyectos se levantan también en otros países no incluidos en la síntesis de la OCDE).[253] En estos instrumentos se suele

[249] Si bien las denominaciones no son las mismas en todos los casos, la ENCIG consulta por instituciones muy similares a las incluidas en el Informe País, y agrega otras como son universidades públicas, hospitales públicos, comisiones de Derechos Humanos, Guardia Nacional, Marina, Ministerio Público y organismos autónomos o descentralizados.

[250] Las instituciones incluidas en los reactivos de confianza de ENVE son: policía de tránsito municipal, policía preventiva municipal, policía estatal, policía federal, policía ministerial o judicial, Ministerio Público o procuradurías estatales, Procuraduría General de la República (actualmente Fiscalía General de la República), jueces, el Ejército y la Marina.

[251] Bo Rothstein, "Creating trust from above: social capital and institutional legitimacy" en *European for Political Research Joint Sessions of Workshops* (Abril 2000).

[252] Thomas Abt, *Bleeding out: The Devastating Consequences of Urban Violence--And a Bold New Plan for Peace in the Streets* (Nueva York [NY]: Basic Books, 2018).

[253] Anexo en línea de Santiago González y Smith, "The Accuracy of Measures of Institutional Trust in Household Surveys: Evidence from the OECD Trust Dataset" OECD Statistics Working Papers, 2017/04 (París [FR]: OECD Publishing, 2017), www.oecd.org/std/OECD-Trust-Dataset.xlsx

consultar a una muestra representativa de la población sobre la confianza en el gobierno en general, la policía y el sistema legal de manera similar a como lo hacen las encuestas del INEGI. Algunos países- como se identifica en el estudio de caso de Hong Kong- hacen un estudio de la confianza y evaluación de desempeño de la agencia responsable del combate a la corrupción. De la lista de encuestas incluidas en la sistematización de la OCDE, tres de ellas (la Encuesta Gallup Mundial, la Encuesta Mundial de Valores y el Latinobarómetro) cuentan con información para México. La encuesta con la serie de tiempo más extensa es la Encuesta Mundial de Valores con una cobertura desde 1981 hasta 2018 sobre temas de confianza política.

De las siete fuentes de información enlistadas en el registro de la OCDE antes comentado, la mayoría es llevado a cabo por organizaciones internacionales, por lo que no forman parte de estadísticas oficiales. No obstante, su cobertura de diversos países con una misma metodología es amplia, por lo que facilitan comparaciones internacionales. Estos proyectos suelen tener una cobertura temporal mayor que la de las encuestas en México, especialmente en relación con la ENCUP- que está poco actualizada- y la encuesta *del Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía*, que cuenta sólo con un levantamiento. No obstante, el tamaño de la muestra de las encuestas globales es usualmente más reducido que el de las encuestas de INEGI. Por consecuencia, a partir de estas fuentes de información la desagregación de confianza por grupos sociales tiene una menor precisión y estas no permiten hacer estimaciones válidas a nivel de entidades subnacionales. Por tanto, para el tema de confianza institucional, México cuenta con fuentes de información robustas al compararse con instrumentos internacionales de opinión pública que obtienen información similar. En el futuro, el tema al que se debe dar seguimiento es a la selección de los indicadores disponibles que se desprenden de estas herramientas para propósitos de monitoreo.

Tabla 4.22: Mediciones de confianza institucional

Medición: confianza institucional	
Eje y prioridad de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) en México	Transversal.*
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Transversal.*

Medición: confianza institucional	
Fuente para México	• INEGI Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental-ENCIG (2017 y 2019), Sección XI.: Confianza en instituciones. • INEGI Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (medición trimestral septiembre 2016-marzo 2020), Sección I Percepción sobre seguridad pública. • INEGI Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública-ENVIPE (2011-2019), Sección V. Desempeño institucional. • Encuesta Nacional de Victimización de Empresas-ENVE (2012, 2014, 2016 y 2018), sección III Desempeño institucional. • Encuesta Nacional de Cultura Política-ENCUP (2001, 2003, 2005, 2008, 2011) Sección IV Confianza en instituciones. • INE, Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía, Sección V. Valores. y Calidad de la Ciudadanía.
Caso comparado de referencia	Global (35 países) *OECD Trust dataset* Compilación de los resultados de los levantamientos periódicos para 35 países de: • *Gallup World Poll.* • Eurobarómetro. • *World Value Survey.* • *European Social Survey* (ESS). • *European Quality Life Survey* (EQLS). • Latinobarómetro. • *Statistics in Income and Living Conditions* de la Unión Europea (EU-SILC).
Indicadores	1. Proporción de personas (%) que confía en instituciones específicas (gobierno, policía, jueces, fiscales, partidos políticos, congresistas, entre otros) por categoría (escala Likert). 2. Proporción de personas que confía en el sistema de justicia/sistema legal en su conjunto por categoría (escala Likert). 3. Proporción de personas que confía en el sistema político por categoría (escala Likert).

Medición: confianza institucional	
Desagregación	• *Gallup World Poll:* país. • Eurobarómetro: país. • *European Social Survey:* país. • *World Values Survey*: edad, condición de supervisión a alguien, jefe(a) de familia por ingreso, índice de autonomía, país/región, condición de empleo, nivel educativo, estatus marital, índice post-materialista, región en la que fue conducida la entrevista, escala de ingreso, sector de empleo, sexo, tamaño de ciudad, clase social, edad de finalización de estudios. • *European Quality of Life Survey (EQLS):* grupo etario (18-24, 25-34, 35-49, 50-64, 65+), estado de la actividad (empleados, desempleados), ingresos (cuartiles de ingreso de menor a mayor 1,2,3,4), sexo (hombres mujeres). • Latinobarómetro: compromiso religioso, edad de término de estudios, edad del entrevistado, educación del jefe de familia, estado civil, número de personas en el hogar, ocupación, ocupación de jefe de familia, ocupación del jefe de familia activo (tipo de empleo), país, religión, sexo del entrevistado. • *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC): país, grupo etario, sexo, nivel educativo, quintil de ingresos, estatus de propiedad donde habita, grado de urbanización (alto, medio y bajo) y tipo de vivienda (número de personas que habitan una vivienda y relación entre estas).
Referencia	OCDE, *Trust Dataset.*
Método de recolección	Encuestas de muestreo aleatorio a la población en general.
Periodo para el que está disponible mediciones sobre confianza (de acuerdo con la base de datos de la OCDE)	• *Gallup World Poll*: 2005/2006-2020. • Eurobarómetro: 2003-2015 (Anual). • *European Social Survey*: 2002-2012 (Bienal). • *World Values Survey*: 1999/2004 a 2010/2014 (Quinquenal). • *European Quality of Life Survey*: 2007/2008 y 2011/2012).. • Latinobarómetro: 2002-2016 (Anual). • *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC): Módulo específico en 2013.
Artículo(s) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	5, Evaluación de políticas y legislación anticorrupción.

* Se considera que la confianza institucional son el resultado de las prioridades que articulan las acciones y programas de la PNA y del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública. Dado el carácter transversal de la confianza, se estima que sería equivocado asociarla con un eje, prioridad o estrategia prioritaria específica.

Fuente: *Elaboración propia.*

4.5.4. Agenda de investigación a futuro en niveles anticorrupción

Como se revisó en esta sección las encuestas a personas han sido empleadas para la estimación de conductas de corrupción como el soborno, los niveles de percepción de corrupción y las mediciones de confianza institucional. Adicionalmente, las encuestas de corrupción han sido empleadas para la recolección de datos sobre las actitudes hacia conductas como el nepotismo y/o favoritismo en los sectores público y privado y la compra del voto, así como la estimación de la frecuencia en la que ocurren estas. Para la medición de estos fenómenos se han establecido y aplicado distintos estándares metodológicos con el propósito de evitar que la persona encuestada que estuvo involucrada en este tipo de comportamientos no admita el evento temiendo el rechazo social asociado a estas conductas.[254] Una innovación para la estimación de conductas relacionadas con la corrupción como la compra de voto y la intimidación de votantes el día de la jornada electoral es el experimento de lista en encuestas de muestreo aleatorio. A través del uso del experimento de lista es posible calcular la prevalencia de estas conductas sin que pueda conocerse el involucramiento de la persona consultada.[255]

Se espera que nuevas metodologías surjan y otras evolucionen en los próximos años para la medición de las diferentes conductas que el concepto de corrupción engloba. Este es un objetivo respaldado por la resolución 8/10 del octavo período de sesiones de la Conferencia de los Estados Partes de la Convención celebrado en 2019. En dicha resolución se menciona la importancia de contar con un marco estadístico internacional para medir la corrupción que esté basado en metodologías objetivas y fuentes de datos confiables, y se aborda la importancia para las evaluaciones exhaustivas de contar con diversos indicadores y enfoques [256] La misma resolución 8/10 sobre

[254] *Manual de encuestas de corrupción*, Anexo I, págs. 135-146.

[255] En el experimento de lista se asigna un grupo control y a un grupo tratamiento una tarjeta con una lista de conductas iguales excepto por una opción (por ejemplo, otorgamiento de un regalo o un favor a cambio del voto). Se cuestiona a las personas encuestadas *en cuántas* de estas conductas han estado involucradas. Una vez obtenidos los resultados, la diferencia en los promedios de ambos grupos es la magnitud atribuible a la conducta de interés. Véase Ezequiel González-Ocantos, Chad Kiewiet de Jonge, Carlos Meléndez, David Nickerson y Javier Osorio, "Carrots and sticks: Experimental evidence of vote-buying and voter intimidation in Guatemala" en *Journal of Peace Research* Vol. 57 No. 1 (diciembre 2019), págs. 46-61.

[256] Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, *Informe de la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción sobre su octavo período de sesiones, celebrado en Abu Dabi del 16 al 20 de diciembre de 2019, Resolución 8/10 Medición de la Corrupción*, pág. 42

medición de la corrupción solicita a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito continuar con el desarrollo de metodologías para la generación de propuestas que consoliden el marco amplio de medición de la corrupción. Lo anterior debe estar fincado en un esquema de consulta y estrecha coordinación con la Comisión de Estadística de Naciones Unidas y con los Estados Parte.[257]

[257] *Ídem.*

Marcos de medición de las estrategias anticorrupción 5

5. Estrategias anticorrupción

En el presente capítulo se presentan las experiencias de ocho casos que han puesto en marcha distintas acciones desde una perspectiva integral articuladas en torno a la prevención y combate de la corrupción: Egipto, Hong Kong, Indonesia, Italia, Letonia, Perú, Reino Unido y Singapur.[258] El enfoque de estos países es distinto al del capítulo cuatro, que se enfocaba en temas particulares relacionados a la corrupción, ya que tiene que ver con atender diversas causas y consecuencias en función de sus efectos en la corrupción. En los casos de estudio presentados colaboran de manera transversal agencias públicas, organismos de la sociedad civil y el sector privado, cada uno con tareas y roles específicos. En seis de los países (Egipto, Indonesia, Italia, Letonia, Perú y Reino Unido), la implementación y evaluación de la estrategia nacional, en ocasiones denominado como *política o plan nacional contra la corrupción*, cuenta con un elemento de planeación cuyo cumplimiento es supervisado regularmente por la agencia especializada anticorrupción. Algunos países como Egipto, Perú o Reino Unido van más allá e incorporan mecanismos de gobernanza en donde se interpretan los datos del monitoreo y el avance de las acciones implementadas. Este es un espacio privilegiado para el proceso de evaluación en el que se define si se le da continuidad a la estrategia en su diseño original o si se hacen ajustes en áreas que muestran cierta debilidad. Adicionalmente, tal como se advierte en la guía práctica de UNODC para la elaboración e implementación de estrategias anticorrupción, hay casos que no cuentan con documento de estrategia para llevar a cabo políticas de combate a la corrupción.[259] Esto aplica para los casos de Hong Kong y Singapur presentados más adelante, los cuales llevan a cabo acciones permanentes derivadas de las facultades legales de la agencia anticorrupción en la que esta se coordina con distintos sectores de la sociedad.

En seguimiento del marco de la guía práctica para la elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción de UNODC para cada uno los casos de estudio se hace un análisis de la inclusión de mediciones que permitan verificar tanto la implementación de la estrategia como sus resultados en el combate a la corrupción. Por una parte, los indicadores de implementación refieren el seguimiento de gestión de los programas, las actividades necesarias para alcanzar los resultados deseados.[260] Por otra parte, los indicadores enfocados en resultados toman en cuenta los cambios generados en las políticas, con un particular interés en su contribución a la reducción de la corrupción.[261] Se considera que ambos son importantes, sin una correcta

[258] Los casos son enlistados y presentados de acuerdo con su orden alfabético.
[259] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, pág. 2.
[260] Declaración de Kuala Lumpur sobre las Estrategias de Lucha contra la Corrupción (2013), véase "Evaluación y Gestión de Programas".
[261] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, pág. 46

implementación no pueden alcanzarse los resultados esperados. En tanto, la evaluación de resultados retroalimenta el valor de la implementación y debe ser uno de los elementos principales para ajustar sus componentes Esto es particularmente importante en un tema como la corrupción en el que el conocimiento para su combate es limitado y en el que la situación de cada caso es muy particular.[262] Con base en estrategias sustentadas en indicadores para fortalecer los esfuerzos anticorrupción como las que se revisan a continuación se da cumplimiento al artículo cinco de la Convención que refiere la obligación de los Estados parte de aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción cuya pertinencia es evaluada periódicamente.

Cada uno de los casos sigue una misma estructura. En primer lugar, se discute el contexto y los antecedentes de políticas públicas previas a la estrategia que actualmente rige el combate a la corrupción. En segundo lugar, se abordan los detalles de los contenidos de las estrategias de cada país y se refiere los mecanismos y las instituciones que garantizan su implementación, así como la manera en la que el público tiene acceso a la información sobre el avance y los resultados del conjunto de acciones. La importancia de contar con un mecanismo de publicación de la información radica en que permite un aprendizaje institucional, transparenta la información y promueve la participación de la ciudadanía.[263] En tercer lugar, se hace un recuento de los indicadores o mediciones empleadas para cuantificar la implementación y los resultados e impactos generados por las distintas estrategias. Dentro del capítulo se hace un análisis crítico tanto del diseño de estas estrategias como de la validez de las métricas para la medición de avances y se rescatan aspectos puntuales para nutrir de manera positiva el Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción en México.

5.1. Egipto: Estrategia Nacional Anticorrupción 2019-2022

i. Antecedentes de la estrategia

En Egipto, existe una Estrategia Nacional Anticorrupción cuya planeación estratégica comprende el periodo entre 2019 y 2022 que fue elaborado por un conjunto de instituciones articuladas en el Comité Nacional Coordinador para la Prevención y el Combate de la Corrupción (NCCPCC por sus siglas en inglés).[264] La Estrategia tiene como antecedente directo la Estrategia Nacional Anticorrupción para 2014-2018. La estrategia vigente de 2014 a 2018 cuenta con un diagnóstico que atribuye a la corrupción ser el principal impedimento en los esfuerzos para promover el desarrollo humano en

[262] *Ibíd.*, pág. 52.
[263] *Ibíd*, pág. 57.
[264] *National Coordinating Committee for the Prevention and Combatting of Corruption.*

Egipto[265] y que buscó dar seguimiento a los compromisos internacionales de Egipto, que adoptó la Convención en 2005 y la Convención Árabe Anticorrupción en 2014. El punto central de esta primera estrategia anticorrupción consistió en que todas las partes involucradas en el sistema de combate a la corrupción concentraran esfuerzos para promover los principios de integridad, transparencia y rendición de cuentes y tuvieran un rol para cumplir con este objetivo común.[266]

La estrategia de 2019 a 2022 encuentra coincidencias con la estrategia anterior en cuanto a su esquema de ejecución (ambas siguen la misma secuencia de políticas de ejecución, actores responsables, seguimiento e indicadores de desempeño). Ahora bien, la nueva estrategia incorpora una base sólida de conocimientos al incorporar los aprendizajes de la estrategia anterior sintetizados en cinco aspectos:[267]

1. Las principales acciones realizadas para la implementación de la estrategia.
2. Los resultados positivos generales que resultaron de la promulgación e implementación de la estrategia.
3. Las prácticas positivas que se llevaron a cabo para la implementación de los objetivos de la estrategia.
4. Los principales retos que surgieron durante la implementación de la primera fase de la estrategia.
5. Las razones por las que no se implementaron todas las acciones y las maneras en cómo pueden superarse estos obstáculos.

De dicho balance se hace principalmente un recuento de las acciones implementadas, aunque también se mencionan aquellas que no se llevaron a cabo por limitantes en términos de recursos, por un marco normativo inadecuado o porque hizo falta mayor coordinación entre las instituciones responsables. También se extraen retos y pendientes que fueron considerados para la estrategia 2019-2022.

ii. Elementos clave de la estrategia

La estrategia nacional actualmente llevada a cabo por Egipto se compone de nueve ejes estratégicos (véase ilustración 5.1). Para cada eje estratégico existen un conjunto de instituciones públicas y sectores de la sociedad (como medios de comunicación u organizaciones no gubernamentales) responsables de la implementación y otro conjunto encargado de dar seguimiento a la misma. Un proceso inclusivo como este es uno de

[265] National Coordinating Sub-Committee for the Prevention and Fight Against Corruption, *National Anti-corruption Strategy 2014-2018*, pág. 4.
[266] *Ídem.*
[267] NCCPCC, *Egyptian National Anti-Corruption Strategy 2019-2022:*

De manera homóloga al marco temporal propuesto por la guía práctica de elaboración y aplicación de estrategias nacionales anticorrupción de UNODC,[268] la implementación de la estrategia egipcia se articula en objetivos de corto (dos años) y mediano plazo (cuatro años). Para cada uno de los ejes se proponen una serie de procesos gubernamentales (entre cuatro y diez por eje estratégico). Con esta visión se pretende aminorar las limitaciones en la estrategia de manera oportuna, así como tomar decisiones para remediar estas sobre la marcha cuando no funcionan.

[268] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales contra la corrupción: guía práctica.* pág. 36

Ilustración 5.1: Ejes estratégicos de la Estrategia Nacional Anticorrupción 2018-2022 de Egipto

Fuente: Elaboración propia a partir de *Egyptian National Anticorruption Strategy 2018-2022.*

La estrategia tiene un enfoque flexible al permitir la modificación o adición de las líneas de acción, así como de indicadores de desempeño distintos a los propuestos inicialmente a partir de nuevos hallazgos en encuestas de opinión o de estudios especializados. Se coloca un énfasis en la importancia de no sólo dar seguimiento a la aprobación de medidas normativas sugeridas, sino en monitorear su entrada en vigor *de facto*. Para ello se prevé la existencia de un mecanismo de implementación y seguimiento anual a cargo de la Secretaría Técnica del NCCPCC.[269]

iii. Mediciones/indicadores empleados en el monitoreo y evaluación de la estrategia

Como se mencionó anteriormente, cada uno de los ejes en la Estrategia Nacional Anticorrupción cuenta con procesos gubernamentales de los que se desprenden indicadores cuyo cumplimiento se plantea en un corto o mediano plazo. El contenido de los indicadores está enfocado en buenas prácticas de gestión gubernamental que contribuyen para reducir las oportunidades para la corrupción e involucran en buena medida a la sociedad civil en estas tareas. Muchos de los indicadores tienen que ver con la implementación de buenas prácticas de gestión gubernamental en áreas como: transparencia de la información gubernamental, mejoras en la gestión del personal del servicio público y digitalización de trámites públicos. Asimismo, a través de indicadores de carácter normativo se mide la adopción de legislación específica, la creación de mecanismos institucionales básicos para poner en marcha acciones y la publicación de instrumentos de planeación, como planes y programas, para un mejor funcionamiento del aparato gubernamental. Más que enfocarse a acciones de implementación, este tipo de indicadores apuntan a la creación de un marco legal y normativo favorable para el combate a la corrupción. En términos de medición, Egipto pone un énfasis en lo que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos (OHCHR por sus siglas en inglés)[270] denomina indicadores estructurales, los cuales corresponden a "[L]a adopción de instrumentos legales y la existencia o la creación de mecanismos institucionales básicos […] Los indicadores estructurales ayudan a captar la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones."[271] Si bien el término está pensado originalmente para el campo de los Derechos Humanos, puede aplicarse para el caso de aquellos indicadores en materia de combate a la corrupción que miden la elaboración y adopción de guías, información estandarizada, herramientas curriculares, o la propuesta y aprobación de normativa y legislación anticorrupción.

---

[269] *Ibíd.*, pág. 28.
[270] *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*
[271] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la medición y la aplicación* (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2012), págs. 38-39.

Finalmente, la estrategia pone énfasis en las actividades de capacitación para la modernización de la administración pública y de concientización sobre la importancia de prevenir y combatir la corrupción. Para el cumplimiento de este último conjunto de indicadores se plantea colaborar con organizaciones de la sociedad civil y religiosas.

Si bien los indicadores abarcan un amplio número de temas existen áreas de oportunidad en términos de su construcción. Esto tiene que ver con que varios de los indicadores no están contextualizados, sólo miden el número de actividades realizadas, como capacitaciones realizadas o cambios legales aprobados. Debe subrayarse también que actualmente todavía no hay una publicación sobre el seguimiento de los indicadores o de la implementación de la estrategia de Egipto. Una de las recomendaciones realizadas a Egipto en el segundo ciclo de examen de la aplicación de la Convención es fortalecer el reporte de carácter cuantitativo de la Estrategia Nacional Anticorrupción como parte del mecanismo de monitoreo, evaluación y supervisión.[272]

5.2. Hong Kong: Estrategia permanente de la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC)

i. Antecedentes de la política pública

Como una región administrativa especial parte de la República Popular China, Hong Kong está sujeta a los compromisos internacionales del país asiático en materia anticorrupción, entre los cuales se incluye la ratificación de la Convención realizada en 2006. No obstante, la lucha contra la corrupción a través de una estrategia amplia precede la aprobación de este instrumento. Durante la década de 1970, el problema de la corrupción se consideraba grave en Hong Kong, por lo que en 1974 se introdujo una institución independiente para su prevención y combate, la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC por sus siglas en inglés)[273] que sustituyó a la policía local en esta tarea.[274] El Comisionado(a) de la ICAC reporta directamente al Presidente del Consejo Ejecutivo y del Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong; es decir, goza de un amplio grado de independencia de otras instituciones de aplicación de la ley, lo que se traduce en que la actuación de sus departamentos no sufre de la interferencia de otros poderes públicos. La ICAC ha contribuido de manera sustantiva para alcanzar resultados positivos en distintos indicadores de corrupción generados por

[272] Conference of the State Parties to the United Nations Convention Against Corruption, Implementation Review Group, Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption, Executive Summary: Egypt CAC/COSP/IRG/2019/CRP.15, pág. 8.
[273] *Independent Commission Against Corruption*.
[274] Independent Commission Against Corruption, *ICAC 2019 Annual Report*, pág. 5

la propia Comisión y en las mediciones internacionales en la materia.[275] De igual manera la Comisión ha sido reconocida por expertos en el tema como un modelo exitoso[276] y ha sido emulado en algunos aspectos por otras agencias anticorrupción como es el caso de la Comisión de Erradicación de la Corrupción de Indonesia.[277] La estrategia perseguida por la ICAC está fincada en una intensa participación cívica y ha contado con apoyo amplio de la sociedad al haber logrado, entre otras acciones meritorias, sancionar casos de corrupción en los que estaban involucradas figuras políticas en posiciones de alta jerarquía.[278]

ii. Elementos clave de la estrategia

La estrategia anticorrupción permanente llevada a cabo por la ICAC en Hong Kong ha estado basada desde su fundación en 1974 en tres pilares funcionales:

1. Investigación de casos de corrupción (Departamento de Operaciones).
2. Prevención de la corrupción (Departamento de Prevención de la Corrupción).
3. Vinculación con la comunidad (Departamento de Relaciones con la Comunidad).[279]

En términos de capacidad operativa, para 2019 la Comisión contaba con 1,501 oficiales: 170 en la rama de administración (11.3%), 1,076 (71.7%) en el Departamento de Operaciones (investigación de la corrupción), 180 en el Departamento de Vinculación con la Comunidad (12%) y 75 en el de Prevención de la Corrupción (5%).[280] Para cada uno de los tres pilares existen comités asesores compuestos por entre 12 a 16 miembros de distintos sectores de la comunidad que supervisan el trabajo de la ICAC.[281]

En primer lugar, el Departamento de Operaciones es el encargado del primer pilar dedicado a la investigación de casos de corrupción que son del conocimiento de la autoridad a partir de las denuncias de la población de Hong Kong. Cualquier persona que tenga una queja sobre un caso de corrupción en el sector público o privado puede informar a la ICAC ya sea de forma anónima o identificándose si así lo prefiere. Posteriormente, la ICAC investiga e integra una propuesta para perseguir el delito e imponer medidas sancionatorias. Posteriormente, el Procurador General y el sistema

[275] *Ibíd.*, págs. 9-10.
[276] Véase 2019 Annual Report; *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention* y Soefie Arjon Schütte, "Against the odds: Anti-corruption reform in Indonesia", *Public administration and development 32* (2012), págs. 38-48.
[277] Soefie Arjon Schütte, "Against the odds: Anti-corruption reform in Indonesia", *Public administration and development 32* (2012), págs. 39 y 42.
[278] *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*, págs. 19-25.
[279] Véanse Independent Commission Against Corruption, *Annual Report by the Commissioner of the Independent Commission Against Corruption 1974*.
[280] *ICAC 2019 Report*, pág. 22
[281] *2019 Annual Report*, "Reports of ICAC Advisory Committees".

judicial se encargan de decidir si las personas inculpadas en las investigaciones de la ICAC deben ser perseguidas.[282] Los oficiales del Departamento de Operaciones también cuentan con las facultades para realizar arrestos y, a sugerencia de su comité asesor, pueden turnar los casos a la respectiva agencia públicas del empleado(a) para considerar la imposición de sanciones administrativas o disciplinarias en casos menos graves.[283]

En segundo lugar, el Departamento de Prevención de la Corrupción se organiza en grupos temáticos especializados en áreas tales como las adquisiciones públicas, la aplicación de la ley, la integridad en el servicio civil y la obra pública.[284] Conforme a esto cada grupo se encargan de realizar recomendaciones y darle seguimiento para prevenir la corrupción en un conjunto de departamentos y agencias públicas. El trabajo del Departamento de Prevención de la Corrupción otorga gran importancia a mitigar riesgos a partir de la colaboración con las empresas del sector privado que operan en Hong Kong. Esta colaboración se refleja en que cualquier persona privada u organización fuera de la esfera del gobierno puede solicitar una consulta del Servicio Asesor de la Prevención de la Corrupción (CPAS por sus siglas en inglés).[285] A partir de esta solicitud esta rama de la ICAC se encarga de brindar asesoría técnica y capacitación a fin de mitigar dicho riesgo. El Departamento de Prevención de la Corrupción también brinda asistencia técnica a las empresas con operaciones en el extranjero sobre cómo evitar actos de corrupción y cómo establecer una buena reputación. Uno de los objetivos de estas recomendaciones es evitar el soborno de servidores públicos extranjeros.[286]

En tercer lugar, el Departamento de Relaciones con la Comunidad de la Comisión es responsable de informar al público en general sobre el tema de la corrupción y las alternativas para reportar este tipo de conductas. Además, lleva a cabo actividades de vinculación al realizar conferencias y campañas en televisión y radio. A su vez, el Departamento cuenta dentro de su estructura con el Centro de Desarrollo Ético de los Negocios de Hong Kong (HKBEDC por sus siglas en inglés),[287] que consiste en un comité asesor compuesto por representantes de seis de las principales cámaras de comercio. Dicho centro brinda servicios de consultoría sobre códigos de conducta, cursos de capacitación, boletines informativos, entre otros. El Departamento de Relaciones con la Comunidad también se encarga de gestionar una encuesta a vivienda de manera anual desde 2010[288] con el propósito monitorear las actitudes y experiencias

[282] Shang Ying, "Regime and curbing corruption", *China Review Vol. 4 No. 2* (otoño 2004) *Special Issue on: Corruption in China*, pág. 112.
[283] *ICAC 2019 Annual Report*, "Reports of ICAC Advisory Committees", pág. 11
[284] *ICAC 2019 Annual Report*, pág. 59.
[285] *Corruption Prevention Advisory Service*.
[286] *ICAC 2019 Annual Report*, pág. 73.
[287] *Hong Kong Business Ethics Development Centre*.
[288] Los resultados de la encuesta más reciente pueden consultarse en: Independent Commission Against Corruption, *Findings of survey 2019*, https://www.icac.org.hk/en/survey/finding/index.htm

relacionadas con la corrupción de la población, además de conocer la denuncia de este tipo de comportamientos y las evaluaciones al trabajo de la ICAC por parte de la ciudadanía.[289]

El monitoreo y evaluación de las distintas acciones de la ICAC se realiza por dos medios de presentación de información pública. El primer medio es la serie de informes anuales que son publicados en línea. En dichos informes cada división de la ICAC presenta, entre otras cosas, la información estadística que corresponde a sus funciones y hace un recuento de los logros alcanzados. En los informes anuales, los comités asesores de cada departamento también cuentan un apartado en el que se valoran las acciones para el combate a la corrupción realizadas durante el año desde una perspectiva independiente a la de la propia Comisión.[290] El hecho de contar con evaluaciones independientes es algo distintivo de Hong Kong respecto a los otros casos examinados en esta sección y es considerada una buena práctica en la elaboración y aplicación de estrategias anticorrupción.[291] El segundo medio para la publicación de información referente al monitoreo y evaluación es el sitio de datos del gobierno local de Hong Kong. En dicho sitio es posible descargar, de acuerdo con un calendario previamente establecido, información de la ICAC en formato de datos abiertos. Con ello se maximiza el grado de oportunidad de la información y se facilita su procesamiento por cualquier persona interesada en el tema (*Data Portal, datasets Independent Commission Against Corruption*).

iii. Mediciones/indicadores empleados en el monitoreo y evaluación de la ICAC

De la información que se reporta periódicamente en los informes anuales se desprenden indicadores que se presentan a continuación por área funcional de la ICAC. El Departamento de Operaciones registra el medio a través del cual recibe reportes por hechos de corrupción, así como el número de personas que han sido investigadas o amonestadas (cuando no es de interés público perseguir un delito) desde 1974. El Comité de Monitoreo de Operaciones también contabiliza el número de casos turnados a las instituciones públicas para la imposición de sanciones disciplinarias o administrativas. A fin de mantener un seguimiento del desempeño en el último año, la ICAC publica en su sitio web la variación porcentual del último año concluido con respecto al anterior (2019 *vs*. 2018 al momento de revisar para este texto). La comparación se hace sobre los siguientes aspectos:

- número de quejas por hechos de corrupción recibidas,
- el número de persecuciones iniciadas y

[289] La encuesta fue realizada de manera anual vía telefónica de 1992 a 2009.
[290] Véanse *Reports of ICAC Advisory Committees, 2019 Annual Report: Operations Review Committee, Corruption Prevention Advisory Committee y Citizens Advisory Committee on Community Relations.*
[291] *Elaboración y aplicación de estrategia nacionales de lucha contra la corrupción*, pág. 51.

- el resultado de estas desagregando por el tipo de sanción impuesta.

En el informe anual de actividades de la ICAC, también se mantiene un registro de la distribución de la duración de resolución de los casos de corrupción perseguidos por el Departamento de Operaciones por categoría (menos de un mes, dos meses, tres meses, entre otros). Se incluye también el tiempo de resolución de casos resueltos en el último año que habían sido ingresados en años previos. El conjunto de estos indicadores, presentados en la tabla 5.1, cuantifican la efectividad de la ICAC para completar la investigación de los casos que llegan a ser de su conocimiento y el resultado de estos procedimientos ante la justicia para el último año en comparación con el anterior. En tanto, para un panorama más extenso que el del último año concluido, debe consultarse el portal de datos abiertos donde se incluyen series de tiempo desde la fundación de la Comisión en 1974.

Tabla 5.1: Mediciones del área de investigación de casos de corrupción en Hong Kong

Departamento	Indicadores	Cálculo
Indicadores del Departamento de Operaciones de la ICAC	Cambio porcentual (Δ%) en el número de quejas por corrupción: Cálculo realizado para: total de quejas, quejas en el sector gubernamental, en el sector privado y en cuerpos públicos.	$\frac{(Quejas\ recibidas\ por\ corrupción_{(t)} - Quejas\ recibidas\ por\ corrupción)_{(t-1)}}{(Quejas\ recibidas\ por\ corrupción)_{(t-1)}} x100$
	Distribución porcentual (%) de los casos acuerdo con el tiempo tomado para concluir la investigación (menos de un mes, menos de dos meses, menos de tres meses hasta 2 años y más). Desagregado por casos ingresados en el último año, casos solucionados en el último año que fueron ingresados en años anteriores.	
	Cambio porcentual (Δ%) en el número de personas perseguidas.	$\frac{(Personas\ investigadas\ por\ corrupción_{(t)} - Personas\ investigadas\ por\ corrupción)_{(t-1)}}{(Personas\ perseguidas\ por\ corrupción)_{(t-1)}} x100$
	Cambio porcentual (Δ%) en el número de persecuciones por corrupción completadas.	$\frac{(Investigaciones\ por\ corrupción\ completadas_{(t)} - Investigaciones\ por\ corrupción\ completadas)_{(t-1)}}{(Investigaciones\ por\ corrupción\ completadas)_{(t-1)}} x100$

Departamento	Indicadores	Cálculo
	Cambio porcentual (Δ%) en el número de personas declaradas culpables.	$\frac{(Personas\ declaradas\ culpables\ por\ corrupción_{(t)} - Personas\ delaradas\ culpables\ por\ corrupción)_{(t-1)}}{(Personas\ declaradas\ culpables\ por\ corrupción)_{(t-1)}} x\ 100$
	Cambio porcentual (Δ%) en el número de personas amonestadas formalmente por hechos de corrupción.	$\frac{(Personas\ amonestadas\ por\ corrupción_{(t)} - Personas\ amonestadas\ por\ corrupción)_{(t-1)}}{(Personas\ amonestadas\ por\ corrupción)_{(t-1)}} x\ 100$
	Cambio porcentual (Δ%) en el número de oficiales del gobierno a quienes se recomienda aplicar acciones administrativas/disciplinarias.	$\frac{(Oficiales\ a\ los\ que\ se\ recomienda\ aplicar\ sanciones_{(t)} - Oficiales\ a\ los\ que\ se\ recomienda\ aplicar\ sanciones)_{(t-1)}}{(Oficiales\ a\ los\ que\ se\ les\ recomienda\ aplicar\ sanciones)_{(t-1)}} x100$

Fuente: Elaboración propia a partir de *Report corruption figures 2019: Corruption complaints & Prosecutions* y *ICAC Annual Report 2019 Annex 3 & 4*.

.

En segundo lugar, el Departamento de Prevención de la Corrupción reporta una serie de entregables realizados cada año con el fin de brindar asistencia para la prevención de la corrupción tanto en organizaciones públicas como privadas. Los datos presentados hacen un recuento de la implementación de varias acciones: número de reportes de medidas recomendadas para atacar la corrupción en las agencias públicas, el número de asistencias específicas para la elaboración de reglamentos o la implementación de sistemas y procedimientos en entes públicos.

También se recolectan las estadísticas de atención brindada a empresas a través de la línea telefónica especializada y el número de personas alcanzadas a través de capacitaciones sobre prevención de la corrupción (véase tabla 5.2). No obstante, un área de oportunidad importante de estas estadísticas es contextualizar esta información a fin de brindar un insumo del grado de cumplimiento de metas y objetivos planteados previamente. Otro aspecto importante es que las estadísticas del Departamento de Prevención de la Corrupción carecen de una medición de efectos o resultados, por lo que no es posible conocer en qué medida las actividades realizadas por esta área de la ICAC han logrado fortalecer una cultura de integridad o generar apropiación de las prácticas anticorrupción impartidas a las personas participantes.

Tabla 5.2: Mediciones del área de prevención de la corrupción

Departamento	Indicadores
Departamento de Prevención de la Corrupción de la ICAC	Número de reportes de asignatura sobre riesgos de corrupción y medidas recomendadas para la mejora de sistemas en departamentos gubernamentales.
	Número de asistencia "a la medida" a organismos públicos.
	Número de asesorías brindadas a organizaciones privadas por parte del *Corruption Prevention Advisory Service* (CPAS).
	Número de servicio de asesoría a entidades del sector privado.
	Número de personas en los ámbitos público y privado capacitadas en prevención de la corrupción.

Fuente: Elaboración propia a partir de *ICAC Annual Report 2019, Chapter 05 Corruption Prevention Department.*

.

El Departamento de Relaciones con la Comunidad hace un monitoreo de actitudes hacia la corrupción a través de su encuesta anual, la cual consiste en una serie de mediciones comparables desde 2010, las cuales se incluyen en la tabla 5.3.[292]. De los resultados de la encuesta de 2019 se desprenden los niveles más bajos de tolerancia hacia la corrupción (89% expresan intolerancia total hacia la corrupción) y la mayor tasa de reporte de actos de corrupción en caso de tener conocimiento de estos hechos (81.9%) desde el inicio de la serie de tiempo. En relación con la prevalencia del soborno, sólo un 1.6% de las personas encuestadas ha experimentado un episodio de corrupción en los últimos 12 meses.

Al preguntar por el desempeño de la ICAC a las personas encuestadas, se busca en alguna medida atribuir los efectos generados sobre la corrupción a la implementación de acciones llevado a cabo por la Comisión. El trabajo de la ICAC suele ser bien evaluado, pues 76.3% lo considera efectivo y 96.3% menciona que la Comisión merece su apoyo. La recolección de esta información está sustentada en estándares metodológicos recomendados (véanse secciones 4.5.1 - 4.5.3 en este documento). Por tanto, la encuesta de la ICAC debe reconocerse como una buena práctica llevada a cabo sistemáticamente para aproximarse a las percepciones y experiencias sobre la corrupción. De lo anterior se desprenden una serie de métricas comparables a lo largo

[292] Independent Commission Against Corruption, *ICAC Annual Survey 2019: Executive Summary*.

del tiempo de la confianza y desempeño de la Comisión desde el punto de vista de la ciudadanía.

Tabla 5.3: Mediciones de la encuesta anual de la ICAC

Área	Indicadores
Indicadores de Encuesta Anual de la ICAC	**Actitudes hacia la corrupción en Hong Kong** 1. Puntuación media de tolerancia de la corrupción en una escala de 0 a 10. 2. Proporción de personas encuestadas (%) que denunciaría un caso de corrupción en caso de tener conocimiento. 3. Proporción de personas encuestadas (%) de acuerdo con qué tan común percibe la corrupción en Hong Kong (nada común/poco común., muy común/algo común). **Conciencia sobre el problema de la corrupción** 1. Proporción de personas encuestadas (%) que considera que mantener a Hong Kong libre de corrupción es importante para el desarrollo de la ciudad (muy importante/algo importante, no muy importante/nada importante). 2. Proporción de personas (%) encuestadas sobre expectativa de la situación de corrupción para el año entrante (mejora/empeora, se mantiene igual). **Valoración de la ICAC por el público** 1. Proporción de personas encuestadas (%) que considera efectiva la labor de la ICAC. 2. Proporción de personas encuestadas que apoya a la labor de la ICAC (% que consideran que merece su apoyo). 3. Proporción de personas encuestadas (%) que han visto o escuchado información sobre la ICAC en los últimos 12 meses. **Experiencias y reporte de corrupción** 1. Proporción de personas encuestadas (%) que han tenido una experiencia personal de corrupción en los últimos 12 meses. 2. Proporción de personas encuestadas (%) con una experiencia de corrupción que denunciaron este hecho ante la ICAC. 3. Proporción de personas encuestadas (%) cuyas amistades o familiares han tenido una experiencia de corrupción en los últimos 12 meses.

Fuente: Elaboración propia a partir de *ICAC Annual Survey 2019: Executive Summary*.

5.3. Indonesia: Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación de la Corrupción

i. Antecedentes de la estrategia

El combate a la corrupción cobró un impulso importante en Indonesia con la creación en 2002 de una agencia independiente para el combate a esta problemática: la Comisión para la Erradicación de la Corrupción (KPK, por sus siglas en indonesio).[293] El comienzo de las operaciones de la KPK no fue un evento espontáneo, ya que tuvo como antecedente años de planificación y cooperación por parte de reformistas en el gobierno, sociedad civil, donantes y actores internacionales.

La KPK toma algunos aspectos de la ICAC de Hong Kong como modelo a seguir[294] como el hecho de que cuenta con facultades para investigar los actos de corrupción tanto en el ámbito público como privado, así como la estrategia basada en los pilares de investigación, prevención y relaciones con la comunidad. Sin embargo, a diferencia de esta, la Comisión para la Erradicación de la Corrupción cuenta con facultades en el ámbito de la procuración de justicia. Las acciones de la Comisión han sido complementadas por una autoridad judicial especialmente diseñada para el combate a la corrupción (las cortes *Tipikors*). Las cortes *Tipikors* fueron establecidas en el mismo año de la fundación de la KPK, y tienen jurisdicción exclusiva para resolver los casos presentados por la Comisión.

Adicionalmente la Comisión tiene competencia para nombrar a los jueces que participan en estas cortes especializadas en casos de corrupción.[295] La Comisión para la Erradicación de la Corrupción y las cortes *Tipikors* fueron importantes para colocar el tema anticorrupción en la agenda y lograron un avance significativo en áreas relacionadas sobre todo con la justicia penal. La Comisión logró una tasa de condena del 100% en sus primeros 13 años de existencia[296] y ha impuesto sanciones en casos notorios tanto a miembros del gobierno como de la oposición.[297] De acuerdo con evidencia experimental basada en teoría de juegos publicada en una revista especializada, la población indonesia muestra altos niveles de rechazo a la corrupción y de propensión a sancionar estos hechos en comparación con la conducta de otros

[293] *Komisi Pemberantasan Korupsi*
[294] "Against the odds: Anti-corruption reform in Indonesia", pág. 39.
[295] Ortun Merkle, *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer*, "Indonesia: Overview of corruption and anti-corruption" (Berlín [AL]: Transparencia Internacional, 2018), ´pág. 14.
[296] *Ibíd*, pág. 3.
[297] "Against the odds: Anti-corruption reform in Indonesia", pág. 45.

países de la región del sureste asiático y Oceanía.[298] De igual manera, de acuerdo con una encuesta de Transparencia Internacional, la población indonesia es de la que muestra niveles más altos de "empoderamiento"- creencia de que las personas comunes pueden hacer la diferencia en la lucha contra la corrupción- en la región.[299] No se descarta que la actuación de la KPK y de la Estrategia Nacional de Indonesia que se describe más adelante hayan contribuido a alcanzar estos resultados positivos.

En términos del documento de diseño de la estrategia anticorrupción, entre 2004 y 2009, Indonesia contó con el Plan Nacional de Acción de la Erradicación de la Corrupción[300], la cual estaba enfocada en la prevención a través de la mejora en los servicios público. Esta primera estrategia se concentró también en la aplicación de la ley en cinco sectores proclives a irregularidades: licencias para negocios, impuestos y aduanas, registro de tierras, aplicación de la ley, así como empleo y regulación laboral.[301] Posteriormente en 2012 fue aprobada el marco vigente para el combate a la corrupción: la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación de la Corrupción.[302] La estrategia está coordinada por un grupo interinstitucional compuesto por la KPK, la agencia de Planeación Nacional de Desarrollo (*Bappenas*, por sus siglas en indonesio),[303] el Ministerio de Aparato Administrativo y Reforma Burocrática (Kemenpan RB) y el Ministerio de Asuntos Interiores (*Kemendagri*), entre otros actores.[304]

ii. Elementos clave de la estrategia

La Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación de la Corrupción está compuesta por líneas de acción en el mediano plazo (2012-2014) y en el largo plazo (2012-2025), en línea con los plazos incluidos en la guía práctica de UNODC para la elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción.[305] El diseño de la estrategia nacional está enfocado en armonizar y coordinar las acciones en torno a una misma visión del gobierno, la sociedad civil y el mundo de los negocios.[306] Vale la pena destacar que, entre otros objetivos, la estrategia nacional de Indonesia busca implementar en la legislación nacional las distintas cláusulas de la Convención de las

[298] Lisa Cameron, Ananish Chaudhuri, Nisvan Erkal y Lata Gangadharan, "Propensities to engage in and punish corrupt behaviour: Experimental evidence from Australia, India, Indonesia and Singapore", en *Journal of Public Economics* 93 (2009), págs. 843-851.
[299] Transparencia Internacional, "People and corruption: Asia Pacific. Global Corruption Barometer" (Berlín [AL]: Transparencia Internacional, 2017), pág. 24.
[300] *National Action Plan on Corruption Eradication.*
[301] Transparencia Internacional, "Open data and the fight against corruption in Indonesia" (Berlín [DE]: Transparencia Internacional, 2017), pág. 11.
[302] *National Strategy of Corruption Prevention and Eradication*
[303] *Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia.*
[304] "Indonesia: Overview of corruption and anti-corruption".
[305] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, pág. 36.
[306] *National Strategy of Corruption Prevention and Eradication*, pág. 12.

Naciones Unidas contra la Corrupción , ratificada por Indonesia en 2006, así como las recomendaciones realizadas en el Mecanismo de Examen de Aplicación la propia Convención.[307] La estrategia nacional está articulada en torno a seis pilares incluidos en la ilustración 5.2. Cada uno de los pilares cuenta con un diagnóstico, un objetivo, retos a considerar e indicadores de éxito. Las actividades prioritarias de cada pilar de la estrategia se dividen en aquellas que deben ser implementadas en el mediano plazo o en el largo plazo. Para su seguimiento se diseñó una plataforma en la que se reporta el grado de avance de cada acción, a la que le sucede una verificación con base en lo reportado.

Para evaluar el cumplimiento de los objetivos, los indicadores de la estrategia cuentan con metas puntuales quinquenales hasta 2025 para los objetivos de largo plazo y un monitoreo anual hasta 2014 para las metas de mediano plazo. El seguimiento de la implementación y la evaluación está a cargo de la agencia de Planeación Nacional de Desarrollo (*Bappenas*) que integra informes trimestrales y anuales al respecto.[308]

Ilustración 5.2: Pilares de la política anticorrupción de Indonesia

Fuente: Elaboración propia a partir de *National Strategy of Corruption Prevention and Eradication.*

iii. Mediciones/indicadores empleados en el monitoreo y evaluación de la estrategia

El impacto de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación de la Corrupción se evalúa a partir del cambio de ocho indicadores en el mediano y largo plazo que reflejan

[307] *Ibíd.* "Strategy 3: Harmonizing legislation", pág. 18.
[308] Ministry of National Development Planning/National Development Planning Agency, *National Strategy for Corruption Prevention and Eradication (CPE) / National Strategy on CPE 2012-2025; 2012-2014*, https://www.unodc.org/documents/indonesia/programme/PaparanStranas_english.pdf

una multiplicidad de factores asociados a la corrupción. Cada uno de los indicadores cuenta con una línea base y metas cuantitativas para el periodo correspondiente.[309] Estos índices incluyen mediciones objetivas y subjetivas en las que se consulta tanto a servidores públicos como al público en general. Cada indicador de impacto global de la estrategia se describe a continuación:

1. Índice de Percepción de la Corrupción (IPC): Es un índice generado por Transparencia Internacional en el que se agregan los resultados disponibles de 13 encuestas a expertos internacionales y ejecutivos de empresas sobre la percepción de corrupción en un país para un año específico. Los resultados se expresan en una escala de 0 (mayor percepción de corrupción) a 100 (menor percepción de corrupción) y en un ranking de los países a partir de este puntaje.[310]

2. Armonización legislativa: El porcentaje de compatibilidad de la regulación indonesia con la ratificación de la Convención.

3. Índice de Prevención de la Corrupción: Es un índice que elabora el Banco Mundial que se compone de dos elementos:
   i. Percepciones sobre en qué medida el poder público es utilizado para ganancia personal, incluida corrupción de pequeña y gran escala, así como "captura" del Estado por élites e intereses privados (*Control of Corruption*).
   ii. La facilidad para llevar a cabo negocios sin obstáculos en un país (*Ease of Doing Business - EoDB ranking*), como son los asociados a la negligencia de las autoridades.

4. Índice de Cumplimiento de la Ley (*Corruption Law Enforcement Index*): Es un índice compuesto y ponderado de cinco medidas que reflejan el porcentaje de casos que llegan a cada una de las siguientes instancias del sistema de justicia penal:
   - denuncias de corrupción que llegan a la etapa de pre-investigación (10% de ponderación del Índice de Cumplimiento de la Ley),
   - pre-investigaciónes que llegan a investigaciones (20%),
   - investigaciones que llegan a ser procesos en tribunales (30%)
   - tasa de sentencia (30%),

[309] *Annex 01 y 02 National Strategy on Corruption Prevention and Eradication 2012-2014 and 2012-2025.*
[310] Si bien el Índice de Percepción de la Corrupción no se cuenta como un indicador vinculado a uno de los seis pilares de la estrategia nacional, dentro del documento de estrategia el cambio en sus niveles se menciona de manera reiterada para evaluar el progreso general de la misma. Véase Government of Indonesia, *National Strategy of Corruption Prevention and Eradication Long Term (2012-2025) and medium term (2012-2014), https://www.unodc.org/documents/indonesia/publication/2012/Attachment_to_Perpres_55-2012_National_Strategy_Corruption_Prevention_and_Eradication_translation_by_UNODC.pdf*

- tasa de sentencias efectivas (10%).

5. Cumplimiento de recomendaciones: Porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones de Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención.

6. Recuperación de activos: Porcentaje de recuperación de activos a partir de los activos confiscados en sentencias judiciales.

7. Índice de Comportamiento Anticorrupción (*Anticorruption Behavior Index*): Es un índice que se obtiene a partir de una encuesta a la población que mide el grado de extensión de prácticas de la corrupción en la sociedad. El índice refleja dos tipos de datos: estadísticas de percepción y estadísticas de experiencias de corrupción tales como soborno, extorsión y nepotismo. La fórmula se presenta a continuación.

Fórmula del Índice de Comportamiento Anticorrupción

IPAK (Índice de Comportamiento Anticorrupción): $\frac{\sum w_i \sum x_i}{\sum w_i}$

Normalización en escala de 0 a 5

Índice (0 a 5): $\frac{5\ x\ IPAK\ (1-4)-5}{3}$

Nota explicativa: 1. $\frac{\sum w_i}{\sum w_i}$ equivale al porcentaje promedio de tolerancia a la corrupción de acuerdo con los resultados de la encuesta.
2. $\sum x_i$ representa la ponderación por el grupo sociodemográfico correspondiente para garantizar que el indicador sea representativo.
Los resultados están en una escala en la que resultados más cercanos a 5 indican una menor tolerancia a la corrupción.
Fuente: Statistics Indonesia, *Anti-Corruption Behaviour Index (ACBI) by Dimension, 2012-2015*

.

8. Índice de Satisfacción de Actores Interesados (*Stakeholder Satisfaction Index*): El Índice de Satisfacción de Actores Interesados mide el grado de efectividad del reporte de información de interés para el monitoreo de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación de la Corrupción. Para ello, se toman en cuenta dos variables:

   i. el grado en que se utiliza el reporte de la Estrategia Nacional,

ii. la publicación en tiempo de los informes que son requeridos por dicha política.

Cada uno de los seis pilares recupera algunas de las metas de estos indicadores para evaluar el éxito del respectivo componente en el mediano (3 años) y en el largo plazo (14 años). Los indicadores incluyen mediciones de seguimiento tanto de la implementación como de los resultados e impactos alcanzados. Los pilares III) armonización legislativa y VI) mecanismo de reporte se miden a través de la implementación buenas prácticas en términos normativos y de la aplicación de un esquema de monitoreo de la estrategia. El resto de los pilares, I) Prevención de la corrupción II) Impartición de Justicia, III) Cooperación internacional y V) Educación y cultura anticorrupción, se evalúan con el cumplimiento los indicadores de resultados que cuantifican los niveles de gobernanza, los niveles de corrupción y la tolerancia a esta por parte de la ciudadanía y de los servidores públicos.

Los indicadores cuentan con una línea base y metas específicas, muchos de ellos recuperan información recolectada bajo estándares internacionales y abarcan una gran variedad de temas relacionados con el combate a la corrupción. Un aspecto positivo es que, a diferencia de otros casos de estrategias anticorrupción, los indicadores empleados por Indonesia no se reducen a medir el avance en la implementación o a la puesta en marcha de buenas prácticas de gestión gubernamental. La prevención y erradicación de la corrupción se evalúa en función de distintas aproximaciones a los niveles de corrupción. Al advertir que los cambios en los índices internacionales no ocurren de manera repentina, la estrategia adopta una perspectiva de largo plazo que prevé alcanzar las metas en 14 años. No obstante, un área de oportunidad es la accesibilidad al monitoreo de los datos. De acuerdo con una evaluación de Transparencia Internacional, el acceso a bases de datos sobre combate a la corrupción de Indonesia permanece limitado.[311] De la dificultad para monitorear los datos de manera constante se desprende que sería beneficiosa contar con una plataforma para verificar el cumplimiento de las metas anuales y quinquenales.

El primer pilar sobre prevención de la corrupción está relacionado con buenas prácticas de gestión para la mejora en los servicios públicos que permitan evitar comportamientos como el soborno. Los retos que la autoridad enfrenta tienen que ver con las inercias presentes en la administración pública, la dificultad para denunciar la negligencia- *whistleblowing*- en los servicios públicos, así como el hecho que el otorgamiento de licencias depende en buena medida de interacciones entre personas, lo que aumenta las oportunidades de corrupción.[312] Para medir este pilar los resultados en este pilar se utilizan dos subindicadores del Índice de Prevención de la Corrupción (tabla

[311] "Open data and the fight against corruption in Indonesia", pág. 5.
[312] *National Strategy of Corruption Prevention and Eradication*, pág. 15.

5.4). comentado al comienzo de esta subsección. Entre mayor sea la puntuación se estima que se cuenta en mayor medida con procesos gubernamentales transparentes y en los que la corrupción está ausente.

Tabla 5.4: Mediciones del pilar uno, prevención de la corrupción

Objetivo del pilar 1 de prevención de la corrupción: Minimizar las oportunidades de corrupción en la gobernanza y en el público a través de servicios públicos libres de corrupción.		
Pilar de la Estrategia Nacional	**Concepto**	**Indicador**
Prevención	La medida en que se percibe que el poder público es utilizado para ganancia personal, incluida corrupción de pequeña y gran escala, así como "captura" del Estado por élites e intereses privados.	Índice de Control de la Corrupción (CoC, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial.
	Facilidad para comenzar un negocio.	*EoDB ranking* (Banco Mundial).

Fuente: Elaboración propia a partir de *National Strategy of Corruption Prevention and Eradication, Chapter II Strategy, Strategy 1: Prevention.*

.

El objetivo del pilar dos de impartición de justicia tiene que ver con finalizar casos de corrupción en instancias judiciales de manera transparente y de acuerdo con la legislación criminal. La eficacia de estas acciones punitivas se traduce en mediciones de la resolución de los casos a lo largo de las distintas etapas del sistema de justicia penal que se sintetizan en el Índice Cumplimiento de la Ley. Los cinco subindicadores que componen dicho índice, uno para cada instancia, se presentan en la tabla 5.5.

Tabla 5.5: Mediciones de pilar dos, cumplimiento de la ley

Objetivo del pilar 2 de cumplimiento de la ley: Finalización de casos de corrupción consistentemente y de acuerdo con las leyes aplicables para restaurar la confianza pública en la aplicación de la ley justa y transparente.		
Pilar de la Estrategia Nacional	**Concepto**	**Indicador (fórmula)**
Cumplimiento de la ley	Etapa previa a las investigaciones (ponderación del 10% en el Índice de cumplimiento de la ley).	$\frac{(Denuncias\ de\ corrupción\ que\ se\ convierten\ en\ investigaciones)}{(Total\ de\ denuncias\ por\ corrupción)} x100$
	Investigaciones (ponderación de 20%).	$\frac{(Pre-investigaciones\ que\ se\ convierten\ en\ investigaciones)}{(Total\ de\ denuncias\ por\ corrupción)} x100$
	Procesados (ponderación de 30%).	$\frac{(Investigaciones\ por\ corrupción\ que\ se\ convierten\ en\ imputaciones)}{Total\ de\ investigaciones} x100$
	Tasa de sentencia (ponderación del 30%).	$\frac{(Imputaciones\ por\ corrupción\ que\ se\ convierten\ en\ veredictos\ finales)}{(Total\ de\ persecuciones\ por\ corrupción)} x100$
	Sentencias efectivas (ponderación del 10%).	$\frac{(Sentencias\ efectivas\ por\ corrupción)}{(Total\ de\ veredictos\ finales)} x100$

Fuente: Elaboración propia a partir de *National Strategy of Corruption Prevention and Eradication, Chapter II Strategy, Strategy 2: Law enforcement.*

Uno de los diagnósticos que se desprenden de la estrategia nacional de prevención y erradicación de la corrupción tiene que ver con el hecho de que de las distintas piezas de legislación relacionadas con la corrupción en Indonesia no son completamente consistentes y están superpuestas entre sí.[313] Para lograr lo anterior, la estrategia considera a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y a sus mecanismos de examen como una herramienta esencial para contar con un marco legal adecuado para la aplicación de la ley.[314] Este proceso de incorporar en la legislación nacional las obligaciones relevantes de tratados y convenciones internacionales es conocido como "domesticación".[315] La autoridad indonesia plasma el objetivo de

[313] *National Strategy of Corruption Prevention and Eradication*, pág. 18.
[314] *Ídem.*
[315] *Manual para la Recuperación de Activos: una guía orientada a los profesionales*, pág. 170.

armonización legislativa en indicadores cuantitativos al evaluar el grado en que las disposiciones de la Convención son aplicables y vinculantes en el marco legal de Indonesia. El insumo principal para realizar dicha evaluación son las recomendaciones realizadas a la normativa nacional en los ciclos de examen del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención (tabla 5.6). [316]

Tabla 5.6: Mediciones de pilar tres, armonización legislativa

Objetivos del pilar 3 de armonización legislativa: - Formular y revisar las leyes y regulación para generar una estructura regulatoria armonizada y adecuada para la Estrategia Nacional. - Cumplir las provisiones de la UNCAC en la legislación local de Indonesia.		
Pilar de la Estrategia Nacional	**Concepto**	**Indicador**
Armonización legislativa	Mejora de la legislación sobre corrupción en Indonesia a fin de brindar una base sólida a la Estrategia Nacional.	Porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones en los ciclos de examen del Mecanismo de Examen de Aplicación de la Convención.

Fuente: Elaboración propia a partir de *National Strategy of Corruption Prevention and Eradication, Chapter II Strategy, Strategy 3: Harmonizing legislation.*

El cuarto pilar de la estrategia nacional de Indonesia consiste en la cooperación internacional y la recuperación de activos de casos de corrupción. La cooperación internacional está enfocada especialmente en colaborar en casos de extradición de criminales y recuperar y devolver activos financieros producto de la corrupción. El progreso en términos de cooperación internacional se monitorea y evalúa a través de la medición del número de solicitudes de asistencia legal mutua y de peticiones de extradición efectivamente llevadas a cabo de aquellas solicitadas por Indonesia y también de las requeridas al país por otros gobiernos. Esto quiere decir que Indonesia ha adoptado un enfoque de cooperación mutua en la que se evalúa tanto la asistencia que se le brinda como su respuesta a las peticiones de otros países

El desempeño de las acciones de recuperación de activos se cuantifica a partir de los activos recuperados y depositados en la hacienda pública sobre la base del total de activos confiscados producto de la corrupción por resoluciones legales en la materia. Un aumento en ambos indicadores, de extradición y de recuperación de activos, es señal

[316] Indonesia se ha sometido a dos ciclos de examen de la implementación de la Convención. El primero consistió en revisar los capítulos III y IV de la Convención (revisores Uzbekistán y Reino Unido) y se realizó en 2011, mientras el segundo realizado en 2017 trató las disposiciones respecto a los capítulos II y V (revisores Yemen y Ghana).

de un mayor grado de cumplimiento con los principios de cooperación internacional contenidos en el capítulo V de la Convención.

Tabla 5.7: Mediciones de pilar cuatro, cooperación internacional y recuperación de activos

Objetivo del pilar 4 de cooperación internacional y recuperación de activos: Incrementar el porcentaje de recuperación de activos para subsanar pérdidas del Estado a través de la mejora en la cooperación internacional, especialmente a través de solicitudes de asistencia en materia criminal que afinen la coordinación y la capacidad de las agencias especializadas.		
Pilar de la Estrategia Nacional	**Concepto**	**Indicador**
Cooperación internacional	Aumento del grado de cooperación a nivel internacional.	Aumento porcentual de la asistencia legal mutua en casos criminales (solicitadas y recibidas).
		Aumento porcentual de casos de extradición (solicitados y recibidos).
	Recuperación de activos.	Porcentaje de activos recuperados del país o provenientes del extranjero, originado de casos determinados por una instancia judicial.

Fuente: Elaboración propia a partir de *National Strategy of Corruption Prevention and Eradication, Chapter II Strategy, Strategy 4: International cooperation and asset rescue of corruption cases.*

.

El quinto pilar de la estrategia indonesia tiene que ver con promover una educación y una cultura anticorrupción. La importancia de esta área radica en que la estrategia asocia la corrupción con una falta de integridad de los perpetradores de la misma y con una cultura hasta cierto grado permisiva, lo que facilita la ocurrencia de estas conductas.[317] La participación de la ciudadanía y la articulación de alianzas con redes educativas, universidades y centros de evaluación en materia anticorrupción es central para generar una atmósfera en la que existan sanciones de tipo social hacia conductas de corrupción.

A pesar de que aislar los efectos de medidas en este sentido es complejo, la estrategia estima los resultados a partir del Índice de Comportamiento Anticorrupción; un promedio ponderado y estandarizado (véase el comienzo de la sección sobre para la

[317] *National Strategy of Corruption Prevention and Eradication*, pág. 21.

fórmula de cálculo del índice) en el cual una puntuación más alta equivale a una mayor internalización de valores.[318]

Tabla 5.8: Mediciones de pilar cinco, educación y cultura anticorrupción

Objetivo del pilar 5 de educación y cultura anticorrupción: Empoderar a cada individuo para que tome decisiones de carácter ético con integridad, así como crear una cultura de cero-tolerancia hacia la corrupción. Para ello se espera que el público tenga un rol activo en la prevención y la erradicación de la corrupción.		
Pilar de la Estrategia Nacional	**Concepto**	**Indicador**
Educación y cultura anticorrupción	El desarrollo de una sociedad con una cultura de integridad.	Índice de comportamiento anticorrupción basado en percepción.
		Índice de comportamiento anticorrupción basado en experiencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de *National Strategy of Corruption Prevention and Eradication, Chapter II Strategy, Strategy 5: Education and Anti-corruption culture.*

El sexto pilar de la estrategia nacional de Indonesia trata sobre el cumplimiento de acciones vinculadas a la Convención y la integración de documentos para dar seguimiento a la aplicación. Con ello se busca subsanar que no existe un mecanismo a disposición de las instituciones nacionales de combate a la corrupción en Indonesia para transmitir información de manera sencilla sobre la implementación de la Convención tanto de manera interna como para el público.[319] Para ello se asigna a una persona responsable para que compile, reporte y disemine, desde las plataformas de combate y erradicación de la corrupción, la información clave de las actividades de distintas agencias relacionadas con la Convención y de los Mecanismos de Examen de la misma a los que se sujeta Indonesia. Esta información se refleja en el Índice de Satisfacción de Actores Interesados (descrito en el listado de indicadores al comienzo de esta sección), el cual se compone de dos subindicadores incluidos en la tabla 5.9. Una mayor magnitud del Índice de Satisfacción de Actores Interesados significa que las necesidades de información y los reportes relacionados con la evaluación de la estrategia nacional, incluyendo la implementación de la Convención, han sido supervisados y cumplidos de acuerdo con lo previsto.[320]

[318] Para más información véase Badan Pusat Statistik, Politik dan Keamanan, Metodologi Survei Perilaku Anti Korupsi (SPAK) [Política y seguridad, metodología de la encuesta de comportamiento anticorrupción], https://www.bps.go.id/pencarian.html?searching=korupsi&yt1=Search
[319] *National Strategy of Corruption Prevention and Eradication*, pág. 22.
[320] *Ibíd.*, pág. 23

Tabla 5.9: Mediciones del pilar seis, implementación de mecanismos de erradicación de la corrupción

Objetivo del pilar 6 de mecanismos de erradicación de la corrupción: Disponer de los reportes programados sobre la implementación de la UNCAC, así como de las provisiones y actividades de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación de la Corrupción en Indonesia. El enfoque abarca cumplir con las obligaciones relacionadas con las recomendaciones del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención.		
Pilar de la Estrategia Nacional	**Concepto**	**Indicador**
Reporte de acciones implementadas para la erradicación de la corrupción	Las necesidades de información, así como los reportes relacionados con el desarrollo de la política y la evaluación del progreso de la estrategia se encuentran disponibles.	Utilización de los reportes de la estrategia nacional.
		Puntualidad en la publicación de los reportes de prevención y erradicación de la corrupción, incluyendo la implementación de la Convención y logros que se desprenden de esta.

Fuente: Elaboración propia a partir de *National Strategy of Corruption Prevention and Eradication, Chapter II Strategy, Strategy 6: Reporting mechanisms of implementation of corruption eradication*.

5.4. Italia: Planes Trianual de Prevención de la Corrupción y de la Transparencia 2019-2021

i. Antecedentes del plan

Italia cuenta, desde 2012, con una autoridad independiente especializada en la prevención de la corrupción conocida como la Autoridad Nacional Anticorrupción (ANAC, por sus siglas en italiano)[321]. La ANAC promueve la transparencia en la administración pública en todos los ámbitos de la gestión incluyendo la vigilancia en el ámbito de las adquisiciones públicas y en el desempeño laboral de los servidores públicos. Además, busca prevenir la corrupción a través una red de colaboración con las administraciones públicas, lo que aumenta la coordinación entre las agencias gubernamentales y, a su vez, busca que los procesos sean más eficientes, rápidos y se reduzcan los costos.

[321] *Autorità Nazionale Anticorruzione*. Enrico Carloni, "El sistema de la lucha contra la corrupción en Italia. Características, tendencias y problemas abiertos", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (septiembre 2017), pág. 1.

Los servicios de la ANAC se dividen en dos partes, los relacionados con los contratos públicos y otra con la lucha contra la corrupción y la transparencia.[322] En términos de transparencia y combate a la corrupción, la Autoridad Nacional Anticorrupción es también la institución encargada de redactar e implementar el Plan Nacional Anticorrupción. Han existido cuatro Planes Nacionales Anticorrupción correspondientes a 2013, 2016, 2017, 2018 y 2019. El Plan constituye la orientación para que las instituciones públicas elaboren y adopten su propios Planes Trianuales de Prevención de la Corrupción y de Transparencia (PTPCT, por sus siglas en italiano).[323] Los planes recuperan la noción de prevención de la corrupción contenida en el Capítulo II de la Convención, la cual fue ratificada por Italia en 2009.[324] Cada institución se encarga de adaptar sus códigos de conducta y planes de prevención de la corrupción y de la transparencia, mientras que la ANAC tiene la responsabilidad de supervisar que dicha adaptación se lleve a cabo efectivamente.[325]

La evaluación de una muestra 557 instituciones en el Plan Nacional Anticorrupción de 2016 realizada por la ANAC junto con la Universidad de Roma Tor Vergata indica que el diseño de medidas anticorrupción de acuerdo con las directrices de la ANAC ha incrementado a lo largo del tiempo. De una adopción y publicación de los planes de prevención de la corrupción del 24.8% de las instituciones en el trienio 2013-2015, este porcentaje pasó a 89.4 para 2016-2018.[326] Sin embargo, se identificó que para 2016 aproximadamente la mitad no contaba con un sistema de monitoreo y sólo un 19% de las instituciones mencionó el uso de verificadores o indicadores en el monitoreo del Plan de Prevención de la Corrupción y la Transparencia. [327]

ii. Elementos clave de la política anticorrupción

Como se mencionó anteriormente, el Plan Nacional Anticorrupción (PNA) es un documento de orientación para la aplicación de la legislación en materia de prevención de la corrupción y transparencia. El PNA vigente corresponde al 2019 y de él se desprenden los Planes Trianuales de Prevención de la Corrupción y de la Transparencia de cada institución cuya vigencia actual comprende el periodo 2019-2021, pero que deben ser adaptados antes del 31 de enero de cada año.[328] Italia cuenta con un sistema

[322] ANAC, "Our mandate", http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/MenuServizio/ENG/Ourmandate.
[323] *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza*
[324] Autorità Nazionale Anticorruzione, *Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, pág. 10.
[325] Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, *Country Review Report of Italy: Review by the United States of America and Sierra Leone of the implementation by Italy of Chapter II (articles 5-14) and Chapter V (articles 51-59) of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2016-2021*, pág. 44.
[326] National Anticorruption Authority, *Final approval of the 2017 Follow up to the National Anti-corruption Plan*, pág. 3.
[327] *Ibíd.*, págs. 4-5.
[328] *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, pág. 27.

descentralizado de combate a la corrupción en el que cada institución es responsable de tomar medidas pertinentes para la prevención de estas conductas. Lo anterior se justifica en la medida en que las condiciones y riesgos diferenciados provocan que se haya tomado la decisión de no contar con un Plan Trianual estandarizado a la administración pública. [329] Ahora bien, ello no implica que haya directrices comunes en términos de la elaboración, supervisión y metodología para los planes elaborados por las instituciones correspondientes.

El Jefe(a) de Prevención de la Corrupción y Transparencia (RPCT, por sus siglas en italiano)[330] es la persona responsable de la elaboración del plan trianual de Transparencia y Prevención de la Corrupción. La RPCT debe ser parte de la institución correspondiente para garantizar que el plan tome en cuenta sus necesidades y particularidades. Cuando una institución no presenta el plan trianual correspondiente, su plan de transparencia o su código de conducta, el(la) Jefe(a) de Prevención de la Corrupción de la Corrupción y Transparencia recibe multas por parte de la ANAC como sanción.[331] No hay sanción, en cambio, asociada a la calidad de las medidas contenidas en el plan trianual.[332] Además de generar un plan trianual, las funciones de la RPCT consisten en dar seguimiento a dicho plan, verificar sus adecuaciones para cada año, así como reportar los resultados de la implementación en un informe de periodicidad anual.[333] Este mecanismo de monitoreo implica evaluar el nivel de cumplimiento de las medidas de gestión de riesgos de corrupción (las cuales son explicadas más adelante) de acuerdo con la temporalidad definida por cada institución. Para ello, la RPCT podrá solicitar la información necesaria a fin de corroborar que la información contenida en las autoevaluaciones del Plan Trianual es verídica.[334]

En términos metodológicos el Plan Nacional Anticorrupción define que cada uno de los planes debe contener una *gestión de riesgos de corrupción*. Dicha gestión de riesgos consiste en tres macroprocesos centrales:

- análisis del contexto (interno y externo),
- valoración del riesgo (identificación, análisis y ponderación) y
- tratamiento del riesgo (identificación y programación de las medidas de prevención).[335]

El análisis del contexto externo consiste en el diagnóstico de qué tan proclive es el ambiente en el que opera una institución para favorecer la ocurrencia de corrupción,

[329] *Ibíd.*, pág. 17.
[330] *Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.*
[331] *Country Review Report of Italy,* pág. 4.
[332] *Piano Nazionale Anticorruzione 2019,* pág.23.
[333] *Country Review Report of Italy,* pág. 32.
[334] ANAC, *Allegato 1, Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corrutivi*, pág. 48.
[335] *Ibíd.*, pág. 5.

mientras que el análisis del contexto interno consiste en hacer un mapeo de los procesos de gestión y una síntesis de la estructura organizativa de la institución.[336] A continuación, la etapa de valoración del riesgo se compone de la identificación de los riesgos de corrupción, de sus causas, los niveles de exposición al riesgo de los procesos de cada administración y de la ponderación de aquellos que resultan prioritarios para una intervención de cara a las posibles medidas correctivas o preventivas (que constituye el tratamiento del riesgo). Para cuantificar dicho riesgo, la ANAC mandata el uso de una metodología basada en la probabilidad de ocurrencia y el tamaño del impacto de un hecho de corrupción. La representación matemática del cálculo del riesgo es la siguiente:

$$\boxed{\begin{gathered} Riesgo\ de\ corrupción = Probablidad\ de\ ocurrencia \\ (1-5\ niveles)\ x\ Impacto\ del\ riesgo\ en\ caso\ de\ ocurrir\ (2\ niveles)) \end{gathered}}$$

Cada institución pondera la probabilidad de ocurrencia con base en cinco niveles ordinales cualitativos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto. En tanto, el impacto de corrupción se clasifica de acuerdo con el efecto para la administración en términos de calidad, continuación de los procesos y en cuanto a las afectaciones para los *actores clave* que reciben los servicios públicos (ciudadanía, usuarios, empresas). El impacto se estima en dos categorías: alto y muy alto (al considerarse que la corrupción siempre tiene un efecto de tamaño considerable). [337] El tratamiento del riesgo de cada institución debe cumplir con cinco requisitos:

1. contener medidas específicas y no demasiado generales,
2. la neutralización de la causa del riesgo,
3. la sostenibilidad económica y organizativa de la solución,
4. la adaptación a las características de la organización y
5. tomar en cuenta el riesgo no atendido para la generación de medidas más robustas en el futuro.[338]

Para las etapas de análisis del contexto, identificación del riesgo (nivel de exposición) se recomienda el uso de datos y de fuentes externas como sustento cuantitativo a una evaluación global que es de carácter cualitativo.[339] Cada medida de tratamiento de riesgo debe contar con indicadores de monitoreo y metas esperadas a discreción de la institución responsable. Los indicadores pueden verificar la implementación (realizado/no realizado) o ser de carácter cuantitativo (número de medidas

[336] *Ibíd*, pág. 10.
[337] *Ibíd*., 42-43.
[338] *Ibíd*., pág. 14.
[339] *Ibíd*., pág. 10.

implementadas) o cualitativo (ej. valoración de la calidad de un producto conforme lineamientos preestablecidos).[340]

iii. Mediciones/indicadores empleados en el monitoreo y evaluación del plan

La Autoridad Nacional Anticorrupción tiene la función de supervisar que las instituciones desarrollen su planeación anticorrupción y está encargado de la propia. Como se identifica en la sección anterior, la ANAC establece la metodología que el resto de las agencias deberá seguir para la elaboración de sus propios Planes Trianuales de Prevención de la Corrupción y de la Transparencia. Como se explicó en la sección anterior, los Planes Trianuales de Prevención de la Corrupción y de transparencia tienen gran flexibilidad y permiten que cada ente responsable se encargue de adaptar la estrategia al contexto de las particularidades que enfrenta. Sin embargo, se establecen una serie de elementos mínimos con los que las medidas de tratamiento de riesgo deben contar como son:[341]

- línea base para enero del 2019,
- fases y períodos de implementación,
- indicador,
- resultado esperado (meta cuantitativa) y
- unidad responsable de la implementación

Desde 2019 existe una plataforma de recolección de información de los PTPCT dentro del sitio de la ANAC. Sin embargo, su acceso es sólo para Jefe(a)s Prevención de la Corrupción y Transparencia.[342] Por tanto, no existe una plataforma que concentre la información de los planes trianuales de las diferentes instituciones que sea de acceso público.

Sin embargo, un ejemplo del tipo de indicadores para la medición de la corrupción en Italia se encuentra en el Plan Trianual de Prevención de la Corrupción y de la Transparencia 2019-2021 de la propia la ANAC, que es un sujeto obligado a presentar su plan conforme a los lineamientos establecidos y que debe contar con el involucramiento directo de su propio RPCT. Los indicadores incluidos abarcan una gran variedad de temas entre los que se incluye el código de conducta de la autoridad, declaraciones de conflictos de interés, rotación de personal, protección de informantes internos (*whistleblowers*), sensibilización y vinculación con la sociedad civil, entre otros (en total 17 temas cada uno con su propio conjunto de indicadores). La mayoría de los indicadores de la Autoridad Nacional Anticorrupción se enfocan en la verificación de implementación de una actividad (ej. sí implementado/no implementado) de gestión

[340] *Ibíd.*, pág. 43.
[341] ANAC, *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza Dell'A.N.A.C, Triennio 2019-2021*, pág. 25.
[342] Piano Nazionale Anticorruzione 2019, pág. 28.

para reducir riesgos de corrupción. Muchos de los resultados esperados tienen que ver con la implementación de un estándar o la aprobación de una norma, pero se dividen en varias etapas a fin de mejorar el monitoreo de cada actividad. También se incluyen algunos indicadores de cobertura de las medidas respecto al personal, aunque son menos frecuentes. En la tabla 5.10 se presenta un ejemplo de los indicadores de las mediciones de disciplina aplicadas para la gestión de riesgos de conflictos e interés a partir de las declaraciones presentadas por el personal de la ANAC. Los indicadores se concentran en la verificación de las declaraciones de interés presentadas y en la actualización normativa en tres etapas.

Tabla 5.10: Indicadores en el Plan Trianual de Prevención de la Corrupción y la Transparencia de Italia

Mediciones de disciplina de conflictos de interés: obligación de comunicación y de atención			
Estado de implementación (2019)	**Etapas de implementación**	**Indicador**	**Resultado esperado**
En progreso	Verificación de las declaraciones por personal de la ANAC. Seguimiento semestral.	Número de declaraciones de conflicto de interés verificadas sobre el número de declaraciones realizadas en el semestre.	100%
A ser implementado	Verificación de las declaraciones del personal recién contratado. Seguimiento de la actividad realizada con motivo del informe semestral.	Número de declaraciones verificadas sobre el número de declaraciones de conflicto de interés realizadas en el semestre.	100%
A ser implementado 1/2	Desarrollo de un procedimiento para la correcta gestión de declaraciones de	Elaboración del procedimiento y revisión del	Comunicar el nuevo proceso a

Mediciones de disciplina de conflictos de interés: obligación de comunicación y de atención			
Estado de implementación (2019)	**Etapas de implementación**	**Indicador**	**Resultado esperado**
A ser implementado 2/2	conflicto de interés que sea coherente con el nuevo código de conducta.	modelo actualmente empleado.	todo el personal.

Fuente: Elaboración propia a partir de ANAC, *15. Misure di disciplina del conflitto d'interesse: obblighi di comunicazione e di astensione*, págs. 33-34.

En síntesis, los Planes Trianuales de Prevención de la Corrupción y de Transparencia tienen gran flexibilidad y permiten que cada ente responsable se encargue de adaptar la estrategia al contexto que enfrenta. Estos planes incluyen directrices claras en términos del diagnóstico que debe hacerse para el diseño de medidas preventivas de la corrupción, así como de las tareas específicas de elaboración y supervisión a cargo de la figura de RPCT. Una de las implicaciones de este modelo es que no hay mecanismo para garantizar que la calidad de los planes y la validez de sus mediciones sea homogénea

Adicionalmente, se considera que la medición de resultados e impacto para generar ajustes no es particularmente útil para ser replicada por el Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción en México. En la experiencia italiana no hay directrices claras y generales para medir resultados e impacto en la prevención de la corrupción de manera comparada entre los distintos planes. Esto puede representar un reto para cuantificar la evolución de la corrupción en un nivel más *macro* que el correspondiente a cada institución. A su vez, esto implica un reto en términos de los insumos para ajustar distintas políticas públicas a partir de evidencia cuantitativa. Tomando en cuenta esta limitación, el modelo de Italia se estima útil sobre todo cuando se pretende verificar la adopción y la implementación de una política pública en un contexto en el que este proceso se lleve a cabo de manera descentralizada por distintas agencias.

5.5. Letonia: Estrategia Operativa del Buró para la Prevención y Combate a la corrupción 2020-2022 y Líneas Guía para la Prevención y el Combate de la Corrupción 2015-2020

i. Antecedentes de la estrategia y de las líneas guía

Letonia es un país en Europa oriental que obtuvo su independencia en 1989, poco antes que se disolviera la Unión Soviética. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción entró en vigor en Letonia en 2006 y el trabajo de combate a la corrupción llevado a cabo por el país europeo se ha evaluado a través de mecanismos de cooperación en colaboración con el Banco Mundial y el Programa de Apoyo a Democracias Emergentes en Europa central y oriental -PHARE, por sus siglas en inglés- de la Unión Europea[343], entre otras iniciativas.[344] La institución encargada de coordinar a las autoridades para la implementación de las estrategias y líneas guía contra la corrupción, así como responsable del monitoreo de cumplimiento de la regulación de financiamiento de partidos políticos es el Buró de Prevención y Combate de la Corrupción (CPCB, por sus siglas en inglés).[345] El CPCB inició sus operaciones en 2002, está bajo la autoridad del Consejo de Ministros de Lituania y contaba con 152 empleado(a)s al inicio de 2020.[346] A diferencia de otras agencias anticorrupción contenidas en este capítulo, el Buró cuenta con atribuciones para monitorear la aplicación de la ley sobre financiamiento de partidos políticos.[347] Desde 2004, el Buró ha articulado la prevención y el combate a la corrupción a partir de dos instrumentos: uno enfocado en la planeación y otro en la gestión. La primera Estrategia Nacional de Prevención y Combate a la Corrupción 2004-2008[348] definió los principales objetivos y principios de una política pública en la materia, así como las soluciones que debían ser implementadas para alcanzar estas metas. En tanto, las Líneas Guía de Prevención y Combate a la Corrupción 2009-2013[349] asignó tareas a distintos actores quienes debían coordinarse para cumplir con los tiempos establecidos. Para estas dos estrategias, el CPCB se encargó del control, la facilitación de coordinación del programa y de reportar

[343] *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies* (PHARE).
[344] Corruption Prevention and Combating Bureau, *Progress and results in the field of corruption prevention and combating*, 9 December 2004, https://www.knab.gov.lv/en/knab/news/5726progress_and_results_in_the_field_of_corruption_prevention_and_combating.html
[345] *Corruption Prevention and Combating Bureau*. Sobre las funciones del CPCB véase *Guidelines for the corruption prevention and combating 2015-2020*, pág. 8.
[346] Corruption Prevention and Combating Bureau, *Operational Strategy of the Corruption Prevention and Combating Bureau 2020-2022*, pág. 32.
[347] *Ibíd*., pág. 3.
[348] *National Strategy for Corruption Prevention and Combatting 2004-2008.*
[349] *Guidelines for the Corruption Prevention and Combating 2009-2013*.

el avance al Consejo de Ministros de Letonia. Como se menciona en la guía práctica para la elaboración y aplicación de estrategias anticorrupción de UNODC, suministrar la información a un órgano central como el Buró es positivo para la rendición de cuentas ante órganos superiores del Estado como el Consejo de Ministros.[350]

ii. Elementos de la estrategia y de las líneas guía

La política pública para el combate a la corrupción actual está contenida en el documento de Líneas Guía para la Prevención y el Combate a la Corrupción 2015-2020 (las líneas guía, en adelante),[351]en el cual se diagnostica el estado de la prevención y el combate a la corrupción, se definen cinco subobjetivos (detallados más adelantes), cursos de acción para alcanzarlos e indicadores de gestión y efectos. Se espera que el siguiente instrumento de planeación interinstitucional- que estará vigente entre 2021 y 2025-continué en buena medida con las líneas guía actualmente vigentes, aunque el documento actualmente permanece en una etapa de construcción.[352] El instrumento de planeación para 2015-2020 está acompañada por dos herramientas específicas para articular las acciones del CPCB: las Estrategias Operativas para el Buró de Prevención y Combate a la Corrupción de 2018-2019 y de 2020-2022 en la que se definieron las prioridades únicamente del CPCB, actividades, indicadores de resultados y las metas cuantitativas que se esperaban de su actuación.[353] Cada año desde 2018, el CPCB publica un informe de los resultados alcanzados en los que se comparan con la meta planteada originalmente planteada en la Estrategia Operativa correspondiente.[354] Ello permite el monitoreo del desempeño del Buró, fomenta la transparencia y promueve la rendición de cuentas.

Si bien el CPCB tiene un rol protagónico en la estrategia anticorrupción letona, no es el responsable único de alcanzar las metas planteadas. En Letonia, se promueve una descentralización del combate a la corrupción para que cada institución sea responsable de las tareas de prevención a través de sistemas de control interno.[355] De acuerdo con las líneas guía hay cinco sub-objetivos principales que se busca alcanzar, los cuales se sintetizan en la ilustración 5.3. Como responsable principal de la prevención y combate a la corrupción, los objetivos de las líneas guía son acompañados por las acciones descritas en la Estrategia Operativa del CPCB 2020-2022. Por ello en la ilustración se incluye el mandato presente en ambos documentos. Como puede

[350] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, pág. 58.
[351] *Guidelines for the Corruption Prevention and Combating 2015-2020*.
[352] *Operational Strategy of the Corruption Prevention and Combating Bureau 2020-2022*, pág. 23.
[353] Corruption Prevention and Combating Bureau, Legislation, *Policy documents*, https://www.knab.gov.lv/en/legislation/policy/
[354] Véase KNAB, "Report: Operations of the Corruption Prevention and Combating Bureau in 2018", https://www.knab.gov.lv/upload/2019/gada_parskats_2018_en.pdf y KNAB, "Report: Operations of the Corruption Prevention and Combating Bureau in 2019", https://www.knab.gov.lv/upload/2020/knab_gada_parskats_2019.pdf.
[355] *Guidelines for the corruption prevention and combating 2015-2020*, pág. 8.

observarse, la estrategia tiene una perspectiva integral al abordar temáticas en diversas áreas de política pública. Existe un enfoque de prevención al buscar la mejora de la gestión gubernamental y a partir de promover la construcción de una ciudadanía consciente del problema de la corrupción. También se prevén acciones para combatir la corrupción a través de la sanción del abuso y uso ilícito de poder por servidores públicos y, en un aspecto notorio respecto a otras estrategias revisadas en este capítulo, por los partidos políticos en lo que concierne a su financiamiento y gasto.

Ilustración 5.3: Áreas de prioridad del Estrategia Operativa del Buró para la Prevención y el Combate de la Corrupción de Letonia

1. Garantizar una política de gestión de los recursos humanos que disuada actos de corrupción: **La mejora en la administración de los recursos humanos a fin de promover principios éticos y conocimiento y reducir los riesgos de corrupción presentes en los conflictos de interés. Ello incluye la revisión de las declaraciones de conflicto de interés desde el CPCB y de la autoridad fiscal.**

2. Fortalecer sistemas de control interno independientes: **La creación y mejora de los sistemas de control busca limitar los casos de corrupción o de defraudación financiera en los sectores municipal, público y privado. Ello implica hacer una evaluación y mitigación de riesgos y motivar la implementación de medidas anticorrupción también en el sector privado.**

3. Reducir la tolerancia hacia la corrupción: **Promoción de una nula tolerancia a la corrupción en la sociedad en general. Para ello se busca fortalecer la denuncia a través de una mejor protección a *whitleblowers* y proveer información a la sociedad en casos de violación a la ley. En este objetivo se enmarca la estrategia del CPCB de capacitación a dos principales públicos, servidores públicos y la población joven.**

4. Garantizar las sanciones a conductas relacionadas al abuso y uso ilícito del poder: **Para este objetivo se prevé la imposición de sanciones proporcionales, efectivas y disuasivas que busquen combatir conductas como el lavado de dinero, el soborno, el soborno de extranjeros y promover la recuperación de activos y el fomento del trabajo de las instituciones de prevención. El Buró acompaña en estos procesos por medio de la investigación que hace de los delitos.**

5. Limitar el poder del dinero en la política: **El Buró se encarga de verifica el cumplimiento de la regulación de financiamiento electoral. Para lograr lo anterior, uno de los objetivos del gobierno letón es aumentar la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y promover el involucramiento de la sociedad en el proceso de creación de políticas públicas.**

Fuente: Elaboración propia a partir de *Guidelines for the corruption prevention and combating 2015-2020, págs. 32-22 y Operational Strategy of the Corruption Prevention and Combating Bureau 2020-2022, págs. 9-22.*

Como autoridad encargada de supervisar la implementación de las líneas guía 2015-2020, el CPCB es el órgano responsable de la coordinación y la medición del desempeño de las acciones en este documento. Por tanto, el Buró recopila la información de las otras agencias y presenta una evaluación intermedia y otra final de las líneas guía al Consejo de Ministros. Esta última evaluación se prevé que sea concluida en noviembre de 2021.[356] Vale la pena destacar que muchos de los indicadores que se consideran para medir el desempeño tienen una desagregación en las unidades municipales de gobierno en Letonia, lo cual cumple con uno de los elementos recomendados para el diseño y contenido de las estrategias de lucha contra la corrupción de la Declaración de Kuala Lumpur sobre el tema.

iii. Mediciones/indicadores empleados en el monitoreo y evaluación de las Líneas Guía

Cada una de las cinco áreas temáticas incluidas tanto en la estrategia operativa del Buró como en las líneas guía para la prevención y el combate a la corrupción corresponde con una serie de indicadores. Los indicadores de la estrategia operativa tienen que ver con aspectos más enfocados a las metas que son responsabilidad principalmente del Buró. En tanto, las líneas guía se concentran en los indicadores de resultados o efectos que permiten evaluar los logros alcanzados por el conjunto de las instituciones involucradas en la prevención y el combate a la corrupción en Letonia. Se describe a continuación este segundo conjunto de indicadores que es más amplio en su alcance y tiene una mayor relación con aspectos que pueden ser de utilidad para la elaboración de una plataforma que compila la información de distintas fuentes oficiales como el MOSEC en México. Estos indicadores contaron con una línea base a partir de la información de unos años previo a 2015 y se actualizaron en tres momentos distintos durante la vigencia de las líneas guía (2015, 2017 y 2020). El primer subobjetivo sobre la gestión de recursos humanos se evalúa a partir de *tres resultados* de política púbica (tabla 5.11). Los indicadores se refieren a la gestión del personal público en cuanto a sus condiciones de trabajo- salario, capacitaciones- y el conocimiento con el que cuentan para reducir los riesgos de corrupción que llegan a enfrentar.

[356] *Guidelines for the Corruption Prevention and Combating 2015-2020*, pág. 127.

Tabla 5.11: Mediciones del subobjetivo de gestión de los recursos humanos para disuadir actos de corrupción

Subobjetivo 1: Garantizar una política de gestión de los recursos humanos que logre disuadir los actos de corrupción	
Resultado de la política A1: La remuneración de los servidores públicos no es considerada una causa que promueva la corrupción	• Índice de calidad de efectividad gubernamental (métricas de calidad de servicio público, de la calidad del servicio civil, de su independencia del poder político y la calidad del desarrollo e implementación de políticas). • Porcentaje de servidores públicos que considera que el bajo nivel de remuneración es un detonante de la corrupción en las instituciones estatales y municipales.
Resultado de la política A2: Gestión de recursos humanos garantiza la buena disposición del personal	• Incremento de la proporción (%) de los servidores públicos familiarizados con requisitos anticorrupción. • Proporción de instituciones públicas (%) que cuentan con procesos abiertos y transparentes de selección de personal.
Resultado de la política pública Conocimiento de requerimientos anticorrupción.	• Número de personas capacitadas en temas anticorrupción organizadas por el CPCB o en eventos financiados por la Unión Europea. • Número de personas que brindan capacitaciones que fueron entrenadas en eventos educativos anticorrupción.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Guidelines for the corruption prevention and combating 2015-2020, 7. Policy Results, Activity Results and Performance Indicators for Achieving such Results*, págs. 114-120.

El segundo subobjetivo refiere la creación de sistemas de control interno. El cumplimiento se evalúa de manera global a partir de indicadores de gestión sobre la implementación de esquemas de control y capacitaciones otorgadas tanto en instituciones públicas como en compañías privadas (fila tres de la tabla 5.12). En tanto, el desempeño se evalúa a través de dos mediciones internacionales: el indicador de Control de la Corrupción del Banco Mundial y el puntaje del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. También se toman en cuenta los cambios en la opinión pública sobre la percepción de que las instituciones públicas son justas en relación con la corrupción y el cambio percibido en el combate de la corrupción de menor escala. Finalmente, se considera el porcentaje de instituciones que cumplen con los estándares más altos de sistemas de control en instituciones estatales y municipales a partir de una evaluación especializada.

Tabla 5.12: Mediciones del subobjetivo de fortalecimiento de sistemas de control interno

Subobjetivo 2: Crear y mejorar un sistema de control interno independiente para limitar casos de corrupción o defraudación de recursos financieros, incluyendo recursos de la Unión Europea u otras fuentes de financiamiento extranjero en el sector público, municipal o privado.	
Resultado de la política A3: Índice de Control de la Corrupción	• Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (puntaje). • Índice de Control de la Corrupción del Banco Mundial.
Resultado de la política A4: Un sistema eficiente de control interno en las instituciones estatales y municipales	• Incremento en la proporción (%) de personas encuestadas que consideran que las instituciones públicas son muy o algo justas en términos de corrupción. • Incremento en la proporción (%) de personas encuestadas que ha habido un ligero o considerable decremento relacionado con la corrupción de menor escala.
Resultado de la política pública Mejora en la calidad de los sistemas de control interno	• Porcentaje de instituciones municipales y estatales evaluadas en su sistema de control interno que redujeron riesgos de corrupción. • Incremento en el porcentaje de municipios y de compañías de capital público en los que procesos anticorrupción han sido implementados. • Incremento porcentual en el número de empresas comerciales que han sido capacitadas en la implementación de procesos anticorrupción.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Guidelines for the corruption prevention and combating 2015-2020, 7. Policy Results, Activity Results and Performance Indicators for Achieving such Results*, págs. 114-120.

El tercer subobjetivo de las líneas guía se refiere a las acciones para reducir la tolerancia hacia la corrupción en la sociedad. Uno de los indicadores-el cual se presenta en la tercera fila de la tabla 5.13 -se refiere la implementación de campañas sociales anticorrupción, aunque dicha medición no está contextualizada ni provee una medición del público al que se propone llegar o el efecto que busca causar. El resto de los indicadores están bien construidos para medir el efecto generado por la acción pública a través de encuestas de opinión. Esta aproximación podría resultar de utilidad para la medición de las acciones de capacitación y educación monitoreadas por el Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción en México. El seguimiento de estas métricas permite conocer aspectos clave sobre la tolerancia hacia la corrupción entre el público en general y sobre qué parte de la población justifica su ocurrencia por considerarla inevitable. Los indicadores de este subobjetivo incluyen una medición de prevalencia

del soborno al reportar el porcentaje de la población que ha hecho pagos no oficiales para resolver asuntos en instituciones públicas en los dos últimos años. Esta medición está alineada a los estándares internacionales descritos en la sección "niveles de corrupción experimentados por personas y empresas" de este documento, los cuales sirven sobre todo para aproximarse al indicador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 16.5.1

Tabla 5.13: Mediciones de reducción de la tolerancia del público hacia la corrupción

Subobjetivo 3: Reducir la tolerancia del púbico hacia la corrupción	
Resultado de la política pública A5: Reducción de la tolerancia hacia la corrupción	• Decremento en la proporción de personas encuestadas (%) que se admiten dispuestos a dar un soborno. • Decremento en la proporción de personas (%) que ha realizado un pago no oficial para solucionar un asunto en una institución pública.
Resultado de la política pública A6: Crecimiento en la confianza en el desempeño de la administración pública	• Decremento en la proporción de personas encuestadas (%) que consideran que no puede solucionarse algo sin un soborno. • Decremento en el número de personas encuestadas (%) que consideran que la burocracia obliga a pagar sobornos.
Resultado de la política pública	• Número de campañas sociales anticorrupción.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Guidelines for the corruption prevention and combating 2015-2020, 7. Policy Results, Activity Results and Performance Indicators for Achieving such Results*, págs. 144-120.

.

La cuarta área en la que se buscan alcanzar metas a través de la acción articulada del Estado letón tiene que ver con la sanción al abuso de poder o uso ilícito del mismo por parte de los servidores públicos. Como se ilustra en los indicadores de la tabla 5.14 este subobjetivo parte de buscar reducir los casos cuya duración excede un límite de dos años, así como el número de sanciones impuestas a instituciones del sector privado por corrupción. De nueva cuenta se consideran también las actitudes hacia el combate a la corrupción y, se retoma de la sección de experiencias de corrupción, el indicador de la proporción de personas dispuestas a denunciar estos hechos.

Tabla 5.14: Mediciones para garantizar las sanciones a conductas relacionadas al abuso y uso ilícito del poder

Subobjetivo 4: Garantizar la inevitabilidad de las sanciones para conductas relacionadas con el abuso y uso ilícito del poder público	
Resultado de política pública A7: Incremento de la confianza en el sistema de protección de derechos	• Índice de Estado de Derecho del Banco Mundial (percepciones agregadas sobre qué tanto los agentes dan prioridad a la ley y confían en sujetarse a las reglas de la sociedad).357 • Decremento en la proporción de personas (%) encuestadas que responden que no están para nada listos para reportar los casos de corrupción.
Resultado de política pública A8: Reducción de la percepción de impunidad	• Decremento en la proporción de personas (%) que confirma que la corrupción está justificada si no hay otra manera de solucionar un asunto. • Incremento en que la proporción de personas (%) que considera que presentar casos ante la justicia es un aspecto disuasivo del soborno.
Resultado de política pública: Incrementar la efectividad de las sanciones y la confianza en que estas son inevitables cuando se comete un ilícito	• La sentencia en una Corte de Primera Instancia de casos criminales vinculada a violaciones en el servicio público no deberá exceder los 24 meses (% de casos). • Número de personas imputadas por actos de corrupción en el sector público.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Guidelines for the corruption prevention and combating 2015-2020, 7. Policy Results, Activity Results and Performance Indicators for Achieving such Results*, págs. 114-120.

El último de los subobjetivos incluidos en las líneas guía tiene que ver con limitar el poder del dinero en la política. El resultado más general es reducir el decrecimiento del número de ilícitos que se mide a través de la detección de conductas ilícitas respecto al financiamiento y gasto de los partidos políticos (tercera fila de la tabla 5.15). Como se ha mencionado antes, este es un enfoque problemático para calcular la ocurrencia real de actos de corrupción, por lo que este indicador tiene áreas de oportunidad. Las medidas complementarias se enfocan en la confianza de los partidos políticos, del Parlamento de Lituania (*Saeima*) y del Consejo de Ministros. Estos representan indicadores cuyo cambio no es inmediato, sino que son consecuencia de una serie de medidas que implican un proceso de desarrollo en el mediano y largo plazo.

[357] Véase para más información Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "The Worlwide Governance Indicators: Methodology and analytical issues" *World Bank Policy Research Working Paper No. 5430* (2013).

Tabla 5.15: Mediciones relacionadas con la reducción de la influencia del dinero en la política

Subobjetivo 5: Limitar el poder del dinero en la política	
Resultado de política pública A9: Incremento en la confianza de las actividades llevadas a cabo por el Parlamento y el Consejo de Ministros	• Incremento en el porcentaje de personas (%) encuestadas que considera que el Parlamento y el Consejo de Ministros son algo o muy justos en términos de corrupción.
Resultado de política pública A10: Incremento en el nivel en que los partidos políticos obedecen la ley.	• Incremento en la proporción de personas encuestadas (%) que consideran que el financiamiento de los partidos políticos es transparente y su control es eficiente. • Crecimiento en el nivel de confianza en las actividades partidistas (% que las considera justas).
Resultado de política pública: Decremento en las violaciones a la regulación del financiamiento por parte de los partidos políticos	• Decremento en la proporción de los informes de financiamiento y gasto de los partidos políticos para los que se establecen sanciones administrativas.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Guidelines for the corruption prevention and combating 2015-2020, 7. Policy Results, Activity Results and Performance Indicators for Achieving such Results*, págs. 114-120.

Del análisis de la estrategia de Letonia se concluye que representa un caso de medición del combate a la corrupción sólido y que puede ser útil para la construcción de otros sistemas similares como el MOSEC. Esto parte de que el seguimiento de las acciones y los resultados de las políticas anticorrupción se da en una instancia de alto nivel político como el Consejo de Ministros, instancia a la que rinde cuentas el Buró de Prevención y Combate a la Corrupción. Adicionalmente, las líneas guía vigentes de 2015 a 2020 se aproximan a la corrupción desde diversas facetas y ponen en el centro la coordinación supervisada por el CPCB, y, al mismo tiempo, la construcción de controles internos propios de cada institución. En términos de medición, la aproximación se enfoca en medir los resultados e impactos en dos niveles, uno de la actuación de la agencia anticorrupción (Buró de Prevención y Combate de la Corrupción) y otro más amplio del conjunto de las instituciones, cuyos indicadores se incluyen en las Líneas Guía para la Prevención y el Combate de la Corrupción. Para el monitoreo se consideran la implementación de acciones y estrategias, y la evolución de los indicadores sobre la provisión de servicios públicos y los resultados de índices internacionales. Para los indicadores del Buró de Prevención y Combate a la Corrupción se entrega un informe anual de monitoreo de los indicadores de desempeño de esta institución comparado con las metas planteadas. En tanto, la evaluación global de la política pública de Letonia

será entregada al Consejo de Ministros en noviembre de 2021 con lo que se finalizará el ciclo de la política pública para el periodo 2015-2020.

5.6. Perú: Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

i. Antecedentes de la política nacional

Similar a lo que ocurre en México, el caso de Perú es ilustrativo de un país en la región de América Latina en el que la corrupción es considerada como uno de los principales problemas públicos.[358] Perú es un Estado Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, pues ratificó dicho instrumento en 2004. También es un Estado signatario de la Convención Interamericana contra la Corrupción desde 1996. Perú ha realizado esfuerzos enfocados en la prevención y el combate a la corrupción desde 2001 con la Iniciativa Nacional Anticorrupción cuyo énfasis conceptual estaba puesto en elevar los estándares de integridad.[359] La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (la política nacional, en adelante) vigente desde 2017 partió de un proceso de planeación originado en el Acuerdo Nacional de 2002 en el que autoridades, representantes de las principales organizaciones políticas y de la sociedad civil fijaron la planeación de la ruta de desarrollo sostenible para el país. En dicho acuerdo, la "Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas" fue considerada como una de las 34 políticas clave en una visión de desarrollo de largo plazo para el país sudamericano.[360]

En Perú, la Comisión Nacional de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) es un mecanismo de gobernanza para la propuesta de políticas y planes de prevención y lucha contra la corrupción intersectoriales e intergubernamentales, así como para su supervisión y seguimiento. La CAN se crea de manera oficial en 2013 y cuenta con diez miembros permanentes y diez instituciones observadoras provenientes de los tres poderes públicos, así como un número no fijo de grupos de trabajo. [361]

La primera política anticorrupción supervisada por la CAN fue el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016. Dicho plan consistió en cinco objetivos:

[358] Comisión de Alto Nivel contra la Corrupción, *Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción*, pág. 6.
[359] "Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021", *El Peruano*, 26 de abril de 2018, pág. 9.
[360] *Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción*, pág. 7.
[361] "Reglamento de la Ley no. 29976, Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción", *El Peruano*, 4 de enero de 2013.

medidas de coordinación institucional, prevención de la corrupción, investigación y sanción en los ámbitos administrativos y judiciales, generación de redes con la sociedad civil y el sector empresarial y posicionamiento en espacios internacionales en la materia. La CAN, que es responsable de la elaboración, monitoreo, seguimiento y evaluación del Plan Nacional, [362] realizó un informa final de implementación del Plan Nacional 2012-2016[363] del que se desprendió que la mayoría de las entidades no tenían un sistema de monitoreo y seguimiento de los planes e instrumentos de su planeación estratégica.[364] Adicionalmente una de las lecciones de esta evaluación es que debían realizarse estudios de impacto de las sanciones impuestas por el Estado e implementarse mecanismos para medir la eficacia de los programas de capacitación en áreas sensibles para el combate a la corrupción.[365] La evaluación del Plan Nacional 2012-2016 fue uno de los documentos que sentaron las bases para el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (plan nacional, en adelante). A ello se agregaron los insumos de otros estudios y diagnósticos realizados por instancias externas e internas al gobierno peruano. Entre los elementos que se retomaron se encuentran el *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Perú. Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente* (2017) y las *100 acciones propuestas por el Fiscal de la Nación para forjar un país sin corrupción* (2017).[366] Algunos de los estándares contenidos en estos documentos se retomaron para la construcción de los indicadores del plan nacional, como se demuestra en las tablas de la subsección de monitoreo y evaluación.

ii. Elementos clave de la Política

La política pública intersectorial para el combate a la corrupción en Perú es la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, la cual fue aprobada en 2017. La política nacional es un instrumento que establece objetivos, lineamientos y estándares que deben adoptar las instituciones del Estado en materia de prevención, detección y sanción de la corrupción. La política nacional comprende todos los niveles de gobierno y actores públicos y constituye un elemento de orientación para el sector privado.[367] Se articula en torno a tres ejes, los dos primeros preventivos y el último de ellos de carácter sancionatorio:

- capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción,
- identificación y gestión de riesgos,

[362] "Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021", pág. 5.
[363] Coordinación General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, *Informe de Evaluación final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016.*
[364] *Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción*, pág. 16.
[365] *Ídem.*
[366] "Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021", pág. 8.
[367] *Ibíd.*, pág. 8.

- capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción.

Cada uno de los ejes cuenta con objetivos específicos. El primer eje cuenta con cinco objetivos, mientras que el segundo y el tercer cuentan con cuatro cada uno.

La política nacional antes descrita es el punto de partida del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. En este segundo instrumento recae la implementación de los objetivos y lineamientos de la política nacional. Como se mencionó anteriormente existió un plan nacional de 2012 a 2016 que ha sido actualizado por uno para el periodo entre 2018 y 2021. El plan nacional especifica acciones de cumplimiento bajo la misma estructura de la política nacional: tres ejes estratégicos de los que se desprenden 13 objetivos específicos (cinco para el primer eje y cuatro para cada uno de los otros dos ejes). La diferencia radica en que el plan nacional tiene un enfoque más operativo y específico que el de la política nacional, ya que define las instituciones responsables de implementar cada acción en materia anticorrupción de manera específica, así como aquellas que deben darles asistencia, seguimiento y supervisión.[368] De acuerdo con el plan nacional, para garantizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas, la CAN- como institución responsable de estas tareas- desarrollará un informe anual.[369]

iii. Mediciones/indicadores empleados en el monitoreo y evaluación de la política nacional

El enfoque diferenciado de la política nacional y del plan nacional se refleja en los indicadores de monitoreo y evaluación que contiene cada uno (véase ilustración 5.4). Por una parte, la política nacional pone atención en los resultados y el impacto de la aplicación de las medidas en su conjunto. Por otra parte, al tener un carácter más operativo, el plan nacional se concentra en verificar la implementación a través de productos y resultados intermedios en una secuencia de varias acciones enfocadas en aminorar el problema de corrupción en Perú.

[368] El Plan Nacional especifica en su página 28 que existen tanto acciones específicas como transversales que cada una de las entidades públicas sin excepción debe implementar.
[369] "Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021", pág. 36

Ilustración 5.4: Enfoque de los indicadores en la Política y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción de Perú

Fuente: Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, *pág. 36.*

.

Sin embargo, en el documento de la política nacional no se definen indicadores concretos, sino que se deja esta tarea a consideración de cada institución a partir de la enumeración de una serie de estándares de cumplimiento: "Para el debido seguimiento de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, las entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno deben establecer metas concretas e indicadores, los cuales deberán recoger asimismo, los planteamientos que se desarrollaran en el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción".[370] Por tanto, el presente documento se abstiene de hacer una evaluación a profundidad de qué tan sólido es el marco de medición de la política nacional y se limita al análisis del plan nacional.

En ese sentido, el progreso en el cumplimiento del plan nacional se mide a través de indicadores enfocados en la implementación de mecanismos institucionales y prácticas de gestión del Estado[371] en áreas relevantes para la prevención y el combate de la corrupción. Para cada indicador se contemplan una serie de metas que contemplan

[370] *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción*, pág. 81.
[371] Para una definición amplia sobre el conjunto de acciones consideradas como mecanismos institucionales y prácticas de gestión véase "La calidad del gobierno en las entidades federativas mexicanas: una propuesta conceptual y de medición".

el año en que deben alcanzarse estas, así como la institución responsable de llevar a cabo las acciones para su cumplimiento. Los indicadores se articulan en los tres ejes estratégicos antes comentados (capacidad preventiva, identificación y gestión de riesgos y capacidad sancionatoria del Estado). Para el primer eje, que versa sobre la capacidad preventiva de la corrupción, las métricas se enfocan en cuantificar qué tan extendida está la implementación de arquitectura institucional y prácticas de gestión en las áreas de los objetivos específicos del plan nacional:

1. transparencia y acceso a la información pública,
2. gestión de la información,
3. control de los recursos monetarios y conflictos de intereses de los partidos políticos y candidaturas en los procesos electorales,
4. promoción de una cultura de la integridad y de la ética pública y
5. gestión del conflicto de intereses.[372]

Como ocurre en el caso de Egipto antes revisado, el diseño de los indicadores de Perú está en buena medida centrado en lo que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos denomina *indicadores estructurales*, que corresponden a adopción de instrumentos legales o mecanismos institucionales básicos como compromisos del Estado, en este caso, para el combate a la corrupción.[373] Esto implica que el cumplimiento de las metas de estos indicadores está en función de ajustes al marco legal y la mejora en las capacidades legales o regulatorias formales de los órganos públicos enfocadas en reducir las condiciones que facilitan la corrupción. Algunos de estos indicadores se incluyen a manera de ejemplo en la tabla 5.16. El conjunto de los indicadores para cada una de las 29 acciones planteadas para el cumplimiento del primer eje estratégico del plan nacional puede consultarse directamente en el plan nacional.[374]

Tabla 5.16: Objetivos específicos, acciones e indicadores (ejemplos) del eje "Capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción"

Objetivo específico	Acción ejemplo (no de acción. en el Plan Nacional)	Indicador
1.1. Garantizar la transparencia y el acceso a la información en las entidades del estado.	Promover la obligatoriedad de las audiencias de rendición de cuentas y la capacitación de la sociedad civil interesada en participar en estas (5).	Porcentaje de Gobiernos Regionales y Locales que desarrollan audiencias de rendición de cuentas (Indicador 5).

[372] *Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021*, págs. 12-13.
[373] *Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la medición y la aplicación*, págs. 38-39.
[374] Disponible en: https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/04/decreto-supremo-que-aprueba-el-plan-nacional-de-integridad-y-decreto-supremo-n-044-2018-pcm-1641357-2.pdf.

Objetivo específico	Acción ejemplo (no de acción. en el Plan Nacional)	Indicador
1.2. Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción	Empoderar a las Oficinas de Integridad Institucional existentes en las entidades del Estado e impulsar la creación de oficinas de integridad (10).	Porcentaje de mecanismos de empoderamiento de las Oficinas de Integridad implementados (indicador 10).
1.3 Impulsar y consolidar la Reforma del Sistema Electoral en el Perú y de las Organizaciones Políticas	Asegurar periodicidad de los reportes financieros o económicos de las campañas por parte de las agrupaciones política (19).	Propuesta normativa desarrollada (indicador 19).
1.4 Promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública en los/las servidores/as civiles y en la ciudadanía	Desarrollar iniciativas y mecanismos para la sensibilización sobre valores, ética pública, transparencia y acceso a la información pública y promoción de la denuncia, coordinados desde la CAN (25).	Porcentaje de Regiones en los que se haya desarrollado campañas de concientización sobre valores, ética pública y promoción de la denuncia (indicador 25).
1.5 Instalar y consolidar la gestión de conflicto de intereses y la gestión de intereses en la Administración Pública	Adecuar el marco en materia de integridad pública de acuerdo con los estándares de la OCDE, a través del i) fortalecimiento de la normativa sobre declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas, ii) establecimiento de la obligatoriedad de la declaración jurada de intereses, y iii) establecimiento de un nuevo modelo de regulación de la gestión de intereses (29).	Porcentaje de mecanismos normativos desarrollados (indicador 29).

Fuente: Elaboración propia a partir de *Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021*, 3.2. Acciones, Indicadores, metas y responsables.

Para el segundo eje del plan nacional sobre identificación y gestión de riesgos se toman en cuenta medidas adoptadas por el Estado para reducir las oportunidades de corrupción en áreas consideradas clave. Entre las áreas para las que se establecen mediciones se incluyen:

1. la gestión de denuncias por presuntos actos de corrupción,
2. el impulso a una carrera en el servicio público basada en el mérito,
3. la identificación y gestión de riesgos en las adquisiciones públicas y
4. la implementación de sistemas de gestión de riesgos en cada institución.[375]

En la tabla 5.17 se incluyen algunos de los indicadores considerados para cada objetivo del segundo eje contenido en el documento descriptivo del plan nacional.

Tabla 5.17: Objetivos específicos, acciones e indicadores (ejemplos) del eje "Identificación y gestión de riesgos"

Objetivo específico	Acción ejemplo (no de acción. en el Plan Nacional)	Indicador
2.1. Fortalecer el mecanismo para la gestión de denuncias por presuntos actos de corrupción	Implementar un mecanismo integrado de denuncias en la administración pública, asegurando la protección de los denunciantes de presuntos actos de corrupción (30).	Mecanismo integrado de denuncias aprobado e implementado (indicador 30).
2.2. Impulsar una carrera pública meritocrática	Delegar a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) la regulación e implementación de los procesos de selección en los puestos directivos clave en el sistema de contrataciones, en entidades con presupuestos y proyectos de gran envergadura, y programas sociales (34).	Porcentaje de procesos de selección de puestos directivos claves implementados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR (indicador 34).
2.3. Garantizar la integridad en las contrataciones de obras,	Fomentar la implementación de programas de prevención o cumplimiento contra la corrupción y otras prácticas cuestionables en el sector empresarial independientemente del	Porcentaje de cumplimiento de la Estrategia de difusión de la importancia de los programas de prevención o

[375] *Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021*, págs. 13-14.

Objetivo específico	Acción ejemplo (no de acción. en el Plan Nacional)	Indicador
bienes y servicios	tamaño de la empresa y el rubro de negocio (43).	cumplimiento (indicador 34).
2.4. Fortalecer la gestión de riesgos al interior de cada entidad pública	Desarrollar una metodología específica de identificación y gestión del riesgo de corrupción, que incluya actividades de mapeo y evaluación adaptadas para apoyar a las entidades gubernamentales en sus esfuerzos para prevenir, detectar y responder eficazmente a la corrupción (48).	Porcentaje de entidades públicas que implementan la Metodología de Identificación y Gestión de Riesgos para prevenir, detectar y responder eficazmente a la corrupción (indicador 48).

Fuente: Elaboración propia a partir de *Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021*, 3.2. Acciones, Indicadores, metas y responsables.

En cuanto al tercer y último eje sobre la capacidad sancionatoria se mide el avance de las capacidades legales, operativas, de gestión de la información y de transparencia en los sistemas de 1) justicia penal y de 2) sanciones disciplinarias contra la corrupción. Para ello se mide la fortaleza del 3) Sistema Nacional de Control (efectuado por los Órganos de Control Interno en cada institución) de acuerdo con ciertos lineamientos generales como el uso de tecnología. Adicionalmente, en el Plan Nacional se monitorean 4) los mecanismos para facilitar la recuperación de activos y pérdida de dominio (equivalente a extinción de dominio en México) ante delitos agravados contra la Administración Pública.

Tabla 5.18: Objetivos específicos, acciones e indicadores (ejemplos) del eje "Capacidad sancionadora del Estado frente a actos de corrupción"

Objetivo específico	Acción ejemplo (no de acción. en el Plan Nacional)	Indicador
3.1. Reforzar el sistema de justicia penal	Fortalecer el sistema de justicia penal anticorrupción a través de i) la implementación de órganos especializados en todos los distritos judiciales y fiscales, ii) asignación de recursos necesarios, iii) reducción del porcentaje de provisionalidad de jueces y fiscales vinculados a la lucha contra la corrupción; iv) implementación de mecanismos para garantizar la integridad en el sistema de justicia penal anticorrupción (54).	Porcentaje de mecanismos implementados (indicador 54).
3.2. Reforzar el sistema disciplinario	Fortalecer la capacidad operativa de sanción disciplinaria de las entidades mediante mecanismos que garanticen la eficiencia, celeridad e inmediatez en la respuesta administrativa para sancionar faltas a la ética y casos de corrupción (63).	Porcentaje de implementación de la Estrategia de Fortalecimiento de sanción administrativa (indicador 63).
3.3. Reforzar el Sistema Nacional de Control	Intensificar las tecnologías de la información para optimizar el control gubernamental (65).	Porcentaje de implementación de una Estrategia de intensificación del uso de las tecnologías en el Control Gubernamental (indicador 65).
3.4. Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados	Articular acciones para evitar la prescripción y caducidad en el cobro de la reparación civil a los condenados por delitos de corrupción (68).	Implementación de un mecanismo de articulación para evitar la prescripción y caducidad en el cobro de la reparación civil a los condenados por delitos de corrupción (indicador 68).

Objetivo específico	Acción ejemplo (no de acción. en el Plan Nacional)	Indicador
contra la Administraci ón Pública.		

Fuente: Elaboración propia a partir de *Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021*, 3.2. Acciones, Indicadores, metas y responsables.

La construcción de los indicadores antes descritos está enfocada en el seguimiento de la implementación de acciones y normativa para una buena gestión en áreas clave para la prevención y el combate de la corrupción. Muchas de las metas de los indicadores segmentan el proceso en una primera etapa de diseño y aprobación de programas y una segunda de implementación en distintos tipos de entidades públicas. Esto facilita un seguimiento más puntual de aquellas acciones que implican una secuencia de actividades en las que participa más de una institución. Con ello pueden señalarse responsables y causas de demora en algún punto y corregir en consecuencia.[376]

El enfoque de Perú pareciera ser aconsejable para una primera etapa de reformas al Estado que requiere de una etapa de maduración previa a evaluar resultados e impactos en la reducción de la corrupción. Lo anterior se debe a que al limitarse a la observación de la aprobación e implementación de salvaguardas legales o de normativa difícilmente puede evaluarse la probabilidad real de ocurrencia de la corrupción.[377]

En cuanto al sistema de monitoreo y evaluación, si bien la Política Nacional establece que la CAN es responsable de presentar de manera anual informes de las acciones desarrolladas, estos no se localizaron para su consulta en línea. La implicación es que la revisión del cumplimiento de objetivos de la política pública interinstitucional de Perú sólo se realiza a partir de la propia información que cada institución pública. Contrario a lo que se pretende con el MOSEC en México, en Perú no parece existir una plataforma u otro instrumento para concentrar la información en el que puedan revisarse los datos actualizados periódicamente que están contenidos en los documentos de planeación en materia anticorrupción.

[376] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, pág. 47.
[377] *A research agenda for studies of corruption*, pág. 16.

5.7. Reino Unido: Estrategia Nacional Anticorrupción 2017-2022

i. Antecedentes de la estrategia

El Reino Unido suele colocarse en los primeros puestos de los rankings internacionales de países menos corruptos[378] y las encuestas comparadas a nivel europeo refieren niveles relativamente bajos de experiencias y de percepción de este fenómeno.[379] Adicionalmente, el país ha tenido un rol activo para fortalecer la implementación de la Convención en otros países.[380] Estos resultados son consecuencia de diferentes acciones y disposiciones legales que el Reino Unido ha impulsado a lo largo de varios años en el plano doméstico e internacional. En los años recientes, estos esfuerzos han sido articulados en dos políticas anticorrupción que aglutinan a las instituciones públicas bajo un mismo enfoque, así como coordinan sus acciones y su interlocución con otros sectores.

Actualmente las acciones del Reino Unido enfocadas al combate a la corrupción están articuladas en la Estrategia Nacional Anticorrupción (estrategia nacional, en adelante)[381] vigente para el periodo 2017-2022. La estrategia da continuidad a algunas de las acciones del instrumento que lo antecedió como política de combate a la corrupción: el Plan Anticorrupción.[382] Dicho plan, que fue implementado de 2014 a 2016, fue la primera estrategia centralizada del Reino Unido para el combate a la corrupción.[383] El plan reconoció que a nivel global existen pocos datos sobre corrupción aun cuando una de las maneras de entender mejor la problemática y realizar medidas para combatirla consiste en recolectar información de manera continua y someterla al escrutinio público. Por ello, uno de los compromisos contenidos en el plan fue explorar en mayor medida cómo recoger y publicar información de acuerdo con los estándares internacionales de datos abiertos.[384]

El Plan Anticorrupción contó con el respaldo de un Grupo Interministerial Anticorrupción, integrado por ministro(a)s y jefe(a)s de diversas agencias, como mecanismo de supervisión del cumplimiento de las 64 acciones previstas en el

[378] Por ejemplo, es el doceavo país considerado menos corrupto de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en la edición más reciente correspondiente a 2019.
[379] Comisión Europea, *European Union Anti-Corruption Report. Annex United Kingdom to the EU Anti-Corruption Report* (2014), pág. 2.
[380] *UK Anti-Corruption Plan. Annex-International Engagement*, "The UN Convention Against Corruption" y *United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017-2022*, "4.3 Promote international standards and partnerships".
[381] *United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017-2022*.
[382] *UK Anti-Corruption Plan (2014).*
[383] *EU Anti-Corruption Report: United Kingdom Annex*, pág. 1.
[384] *UK Anti-Corruption Plan*, pág. 21.

documento de planeación. Entre las funciones del Grupo Inter-Ministerial también se encontraba decidir sobre las actividades a nivel nacional e internacional en materia de combate a la corrupción.[385] Adicionalmente, se contó para las funciones de supervisión y representación del plan con la figura del Campeón Anticorrupción del Gobierno,[386] un miembro del Parlamento nombrado directamente por el Primer Ministro que se encarga de co-liderar el Grupo Inter-Ministerial.[387] El Campeón Anticorrupción fungió como representante del plan a nivel internacional, así como con sectores externos al gobierno como negocios y organizaciones de la sociedad civil. Entre sus funciones se incluyó también la rendición de cuentas ante el Parlamento y el público respecto a lo definido en el Plan Anticorrupción.[388]

En el plano internacional, el Reino Unido brinda apoyo para el combate a la corrupción en otros países a través del Programa de Anticorrupción y Estado de Derecho del Fondo de Prosperidad[389] cuyo liderazgo recae en el *Foreign, Commonwealth & Development Office*. México es uno de los países prioritarios del Programa, lo que permite desarrollar muchas acciones de cooperación bilateral en campos cruciales para el combate a la corrupción como la transparencia y accesibilidad de datos de adquisiciones públicas[390] o la investigación de nuevos enfoques teóricos para aproximarse al estudio de la corrupción.[391] El presente documento es parte de los múltiples esfuerzos que el Reino Unido promueve para apuntalar las políticas públicas en materia de combate a la corrupción y fortalecimiento del Estado de Derecho en México.

ii. Elementos de la estrategia

En la Estrategia Nacional Anticorrupción 2017-2022, así como en sus actualizaciones anuales de seguimiento se menciona que la corrupción tiene un impacto negativo en tres pilares: en la seguridad nacional, en la prosperidad y en la confianza en las instituciones.[392] De las afectaciones en estos tres ámbitos se desprenden los indicadores para el monitoreo de los niveles de corrupción que se presentan en la siguiente subsección sobre mediciones e indicadores para el monitoreo y la evaluación. En cuanto a la implementación, las acciones específicas en las que se involucran múltiples agencias públicas responsables de materializar la estrategia se desarrollan de acuerdo con seis prioridades:

1. Reducir la amenaza interna en sectores domésticos de alto riesgo.

[385] *Ibíd.*, pág. 56.
[386] *Government Anti-Corruption Champion*.
[387] En conjunto con el Ministro o Ministra de Asuntos Interiores responsable del crimen organizado.
[388] *UK Anti-Corruption Plan*, pág. 56.
[389] *Prosperity Fund Global Anti-Corruption Programme (GACP).*
[390] *United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017-2022. Year 2 Update*, págs. 29-30.
[391] *United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017-2022*, pág. 65
[392] *Ibíd.*, pág. 13.

2. Fortalecer la integridad del Reino Unido como un centro financiero internacional.
3. Promover la integridad en las adquisiciones públicas en los sectores público y privado.
4. Reducir la corrupción en los esquemas de compras y subvenciones públicas.
5. Mejorar el clima de negocios global del que el Reino Unido es parte.
6. Trabajar con otros países para combatir la corrupción.

Para cada una de las prioridades se presenta cuál sería el escenario exitoso, así como una serie de metas a alcanzar (20 en total). La estrategia incluye medidas tanto para la construcción de una cultura de integridad en los sectores público y privado, cuyo objetivo se espera alcanzar en el largo plazo, y acciones específicas contra los riesgos que son más inmediatos.[393] Para cada meta se incluyen las medidas desarrolladas previamente en el Plan Anticorrupción de 2014, así como aquellas que se llevan a cabo a partir de 2017. Estas medidas se desprenden de un marco conceptual de 4Ps (proteger, prevenir, perseguir y preparar) que sirven a manera de enfoque para el combate a la corrupción (véase la ilustración 5.5). Este marco transversal se inspira en el desarrollo de otras estrategias del gobierno británico en las áreas de prevención del terrorismo, crimen organizado y lavado de dinero, así como del propio Plan Anticorrupción de 2014.[394]

[393] *Ibíd.*, pág. 26.
[394] *Ibíd.*, pág. 29.

Ilustración 5.5: Marco de acciones de la Estrategia Nacional Anticorrupción 2017-2022 del Reino Unido

Fuente: Elaboración propia a partir de *United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017-2022*, pág. 10.

La supervisión del cumplimiento de la estrategia está a cargo de la Unidad Conjunta Anticorrupción (JACU, por sus siglas en inglés)[395], cuyo titular, el Sr. Andrew Preston, fue entrevistado para propósito expreso de este reporte.[396] La Unidad está encargada de hacer una revisión transversal a distintas áreas de gobierno que tienen participación en la estrategia anticorrupción. Para ello, dicha oficina está adscrita desde 2017 al Ministerio de Asuntos Interiores a fin de dotarla de las herramientas de coordinación necesarias para tratar temas de seguridad pública y vincularla con el combate a los crímenes de naturaleza económica y crimen organizado.[397] La JACU tiene una relación de coordinación estrecha con el Campeón Anticorrupción. Como se mencionó anteriormente, el Campeón Anticorrupción es una figura presente desde el Plan Anticorrupción de 2014, que tiene la representación del Reino Unido en foros contra la corrupción de carácter internacional y que se encarga de la interlocución con el sector privado y la sociedad civil.[398]

Sobre el seguimiento de la estrategia, la JACU se encarga de hacer un reporte anual al Parlamento y compila en una actualización también de periodicidad anual las

[395] *Joint Anti-Corruption Unit*.
[396] Entrevista por Héctor Duarte Ortiz. Entrevista personal vía telefónica Londres, Reino Unido-Ciudad de México, México, 24 de octubre de 2019.
[397] *United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017-2022*, pág. 10.
[398] *Ibíd.*, pág. 10.

acciones desarrolladas para cada una de las metas planteadas[399] Ello consolida la rendición de cuentas ante una instancia de una alta relevancia como es el Parlamento. En una parte del reporte se presenta el avance de 134 compromisos previstos para ser concluidos en 2022, aunque algunos ya han sido finalizados desde 2018 y 2019. A efecto de tomar decisiones para el cumplimiento óptimo de la estrategia, este reporte de actualización revisa el nivel de avance de cada compromiso con una escala de cuatro colores que indican el progreso en su implementación:

1. cumplido/encaminado a cumplirse,
2. parcialmente cumplido o se espera no ser entregado a tiempo,
3. riesgo severo de no cumplir con fecha de entrega o no cumplirse,
4. implementado por medios distintos a los previstos originalmente.[400]

Cuando un compromiso se retrasa de acuerdo con lo planeado, el tema es discutido en el Grupo Interministerial Anticorrupción, formado por tomadores de decisiones de varias instituciones públicas.[401] Ello permite prestar una atención particular a obstáculos e inconvenientes que pueden surgir dentro de la etapa de implementación de cualquier política pública.

iii. Mediciones/indicadores empleados en el monitoreo y evaluación de la Estrategia

Como reconoce el Sr. Preston, Jefe de la JACU, las mediciones de impacto del combate a la corrupción son complejas. Esto obedece a lo problemático que es atribuir el cambio en mediciones de impacto general, en las que confluyen muchos factores, a la implementación de las acciones específicas de una política pública anticorrupción. Este inconveniente es reconocido también por la guía práctica de elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción de UNODC: resulta complicado encontrar indicadores cuyo cambio pueda atribuirse únicamente a las medidas del organismo responsable de una acción pública.[402] Consciente de esta limitante, el Sr. Preston manifestó un interés por medir en algún grado los niveles de corrupción del Reino Unido.[403] A partir de esta idea, JACU trabajó con la organización *Centro de Recursos Anticorrupción U4* para el diseño de una serie de indicadores sobre la dirección estratégica y progreso del Reino Unido en el combate a la corrupción.[404]

A partir del año dos de la actualización de la estrategia (que hace un recuento sobre el trabajo desarrollado en 2019) se presentan estos indicadores en cinco grupos.

[399] Entrevista con Andrew Preston, titular de la Unidad Conjunta Anticorrupción (JACU por sus siglas en inglés).
[400] *United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017-2022. Year 2 Update*, pág.10.
[401] Entrevista con Andrew Preston, titular de la Unidad Conjunta Anticorrupción (JACU por sus siglas en inglés).
[402] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, pág. 49.
[403] *Ibíd*.
[404] *United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017-2022. Year 2 Update*, pág.34.

Tres de las categorías corresponden a los impactos negativos que la corrupción tiene en áreas específicas a los que se hizo referencia en páginas anteriores: seguridad nacional, prosperidad y confianza institucional. Los indicadores fueron seleccionados a partir de una serie de características en las que vale la pena profundizar.[405] Las mediciones presentadas son, en su gran mayoría, generadas por instituciones independientes internacionales que publican esta información de forma regular (por lo general cada año), aunque se pretende incorporar eventualmente en mayor medida registros administrativos recolectados por el gobierno nacional. La información proviene de distintos instrumentos de recolección estadística: índices compuestos, encuestas a expertos, personas y negocios, así como estadísticas administrativas de delitos. Se optó por fuentes cuya información fuera transparente y accesible; es decir, aquellas mediciones cuya metodología es pública y en la que cada componente individual para su elaboración puede identificarse. Otra de las características tomadas en cuenta es que la información pudiera ser sujeta a cambios provocados por la acción pública en lugar de mediciones prácticamente inmutables. Para contextualizar la información cuantitativa en el tiempo y en el espacio se hacen dos consideraciones en la presentación de la información. En primer lugar, las series de tiempo se presentan con una línea base que parte unos años antes de la elaboración de la estrategia (entre 2012 y 2015). En segundo lugar, se comparan los resultados del Reino Unido con los de los otros seis países integrantes del G-7 por ser países con un desarrollo económico similar.[406]

La estrategia anticorrupción es clara y cuidadosa en evitar establecer una causalidad directa entre las acciones a desarrollar y el cambio en los indicadores. El monitoreo de los indicadores no está en función de la evaluación de política pública, sino que busca brindar un panorama general de los niveles de corrupción del Reino Unido. Los indicadores también tienen la función de detectar cuáles son los eslabones del combate a la corrupción que requieren de mayores recursos y cuyos compromisos asociados a la acción pública deben tener prioridad.[407] Por ejemplo, para el caso de 2019 si bien la mayor parte de los indicadores muestran tener cierta estabilidad con los años previos, se identifica una tendencia negativa en la percepción de corrupción y en la creencia en la independencia del Poder Judicial del Reino Unido.[408]

El primero de los grupos de indicadores incluye tres mediciones sobre elementos clave para prevenir la corrupción como son la regulación (de manera específica la capacidad para involucrar a actores clave) así como la transparencia presupuestaria y de la información gubernamental. Los indicadores se presentan en la tabla 5.19 con una breve síntesis del significado de cada uno. Vale la pena destacar que los compromisos incluidos en la estrategia tienen un fuerte énfasis en la divulgación de registros y datos

[405] *Ibíd*, págs. 43-44.
[406] El G-7 incluye además del Reino Unido a Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia y Japón.
[407] *United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017-2022. Year 2 Update*, pág. 34.
[408] *Ibíd.*, pág. 34.

en áreas que han sido identificadas como de alto riesgo de corrupción: adquisiciones públicas, subvenciones públicas, beneficiarios finales de compañías, entre otros.

Tabla 5.19: Medición de la regulación y transparencia para el combate a la corrupción

Indicador	Significado	Fuente de información
Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria	Indicador compuesto a partir de una encuesta a servidores públicos que mide la adopción de buenas prácticas para comprometerse con las partes interesadas (*stakeholders*) en el desarrollo de nuevas regulaciones incluyendo diferentes métodos empleados y apertura en las consultas, así como transparencia y la respuesta a los comentarios recibidos.	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.
Encuesta de Presupuesto abierto (*OBS*)	La medida evalúa la transparencia presupuestaria con base en la cantidad de información y la puntualidad con la que está disponible públicamente.	*Open Budget Initiative.*
Barómetro de Datos Abiertos (*ODB*)	Mide la prevalencia e impacto de las iniciativas de datos abiertos en áreas como propiedad de la tierra, estadísticas delictivas y registro de empresas, entre otras.	*World Wide Web Foundation.*

Fuente: Elaboración propia a partir de *National Anti-Corruption Strategy 2017-2022. Year 2 update, Corruption indicators. How is the UK doing in reducing corruption?*

El segundo grupo de indicadores, el cual se presenta en la tabla 5.20, refiere la medición en una de las tres áreas clave afectadas por la corrupción: la seguridad nacional. Las medidas incluyen ocho indicadores sobre la magnitud y frecuencia en que se presentan riesgos de corrupción en instituciones y áreas clave para la seguridad nacional. Se toma en cuenta la opinión y evaluaciones de personas expertas en instituciones específicas como el Ejército o la Policía, las tasas de denuncias de personas que tuvieron una experiencia de corrupción y el número de actos de corrupción que son notificados a la policía.

Tabla 5.20: Mediciones de la amenaza a la seguridad nacional del Reino Unido

Indicador	Significado	Fuente de información
Barómetro Global de la Corrupción: "¿Reportaría usted un incidente de corrupción?"	Tasa de denuncia de experiencias de corrupción en personas.	Transparencia Internacional.
Índice de Competitividad Global:	Incremento en una variedad de actividades criminales, una de ellas corrupción, de acuerdo con líderes de negocios.	Foro Económico Mundial.

Indicador	Significado	Fuente de información
"En su país ¿En qué medida el crimen organizado provoca costos en los negocios?"		
Índice de Integridad y Anticorrupción en el Sector Defensa	Índice compuesto de niveles de riesgo de corrupción en el sector de defensa de acuerdo con personas expertas.	Transparencia Internacional.
Índice de Estado de Derecho, Factor "Ausencia de corrupción"	Ausencia de corrupción en funcionarios en el Poder Ejecutivo, Judicial, militares y policía, y Legislatura. Se calcula a partir de encuestas diferenciadas a personas expertas y a personas comunes.	*World Justice Project.*
Índice de Estado de Derecho, componente 2.3: ausencia de corrupción en personal de seguridad.	Medición de la creencia de acuerdo con personas expertas. de que los oficiales del gobierno en la policía y el ejército no usan su puesto público para ganancias privadas	*World Justice Project.*
Índice de Estado de Derecho, componente 8.5 sistema de justicia penal está libre de corrupción	Percepción del grado en que el sistema de justicia está libre de corrupción. Se calcula a partir de encuestas diferenciadas a personas expertas y a personas comunes.	*World Justice Project.*
Número de conductas de corrupción reportadas a la policía	Total de conductas de corrupción reportadas a la policía: soborno activo y pasivo, soborno entre empresas y reportes de mal comportamiento de servidores públicos.	*Office for National Statistics* del Reino Unido *(ONS).*
Evaluación Mutua del GAFI 2018 (evaluación de 11 productos intermedios)	Resultado de las evaluaciones entre pares en 11 áreas de cumplimiento técnico y efectividad en la implementación para la prevención del lavado de dinero y de la financiación del terrorismo.	Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI-FATF).

Fuente: Elaboración propia a partir de *National Anti-Corruption Strategy 2017-2022. Year 2 update, Corruption indicators. How is the UK doing in reducing corruption?*

El tercer paquete de indicadores incluido en la actualización de la estrategia consiste en la medición del impacto que la corrupción tiene en dos motores de la prosperidad: las inversiones y los negocios. En total son cinco indicadores que se presentan en la tabla 5.21 sobre las percepciones y experiencias de personas de negocios con la corrupción y de las salvaguardas existentes para la protección de las empresas y las inversiones.

Tabla 5.21: Mediciones de incremento en la prosperidad (inversiones y negocios)

Indicador	Significado	Fuente de información
Doing Business, protección de inversionistas minoritarios	El indicador mide la fortaleza de las protecciones de los y las accionistas contra un uso inapropiado de activos corporativos por parte de directivos. Esto incluye el conjunto de los derechos de accionistas, distintas salvaguardas y transparencia.	Banco Mundial.
Barómetro Global de la Corrupción "¿Piensa que los ejecutivos/ejecutivas de negocios del Reino Unido están involucrados en actos de corrupción?"	Percepción del público sobre la corrupción en ejecutivos/ejecutivas de negocios.	Transparencia Internacional.
Encuesta Global sobre Integridad en los Negocios: "¿El soborno/corrupción ocurre de manera frecuente en los negocios en su país?"	Porcentaje de líderes de negocios que consideran que el soborno y la corrupción son prácticas comunes en los negocios del país.	EY (Ernst & Young).
Encuesta de delitos económicos y Fraudes: "Porcentaje que reporta haber experimentado soborno o corrupción en los últimos dos años?"	Porcentaje de personas líderes de negocio que han tenido experiencias de corrupción en los últimos dos años.	*Pricewaterhouse-coopers.*
Exporting corruption report (ECR)	Evaluación de aplicación de la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros.	Transparencia Internacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de *National Anti-Corruption Strategy 2017-2022. Year 2 update, Corruption indicators. How is the UK doing in reducing corruption?*

El cuarto grupo de indicadores considerados en la estrategia nacional tiene que ver con el efecto de la corrupción en la confianza en las instituciones del Reino Unido. Como se analizó en la subsección "4.5.3. confianza en instituciones", la ocurrencia de corrupción tiene un efecto circular sobre la pérdida de la confianza institucional: mayores niveles de corrupción suele asociarse con mayor desconfianza en las autoridades. A su vez, cuando se considera que las decisiones de la autoridad no son justas e imparciales- cuando se desconfía de estas- hay razones para recurrir a actos de corrupción como el soborno. Para la medición de confianza institucional se toman en cuenta los seis

indicadores para el Reino Unidos presentados en la tabla 5.22 que son retomados de encuestas de opinión levantadas a nivel internacional a población en general.

Tabla 5.22: Mediciones de confianza en las instituciones domésticas e internacionales del Reino Unido

Indicador	Significado	Fuente de información
Barómetro Global de la Corrupción: "¿Cómo está el gobierno manejando la lucha contra la corrupción?"	Se toman en cuenta el porcentaje de personas encuestadas para las que el gobierno está manejando la lucha contra la corrupción "algo bien" o bastante bien".	Transparencia Internacional.
Barómetro de Confianza Edelman: "¿Qué tanto confía que el gobierno hará lo que está bien?"	Porcentaje de la población que confía que el gobierno hará lo correcto (se toman en cuenta la suma de cuatro categorías de mayor confianza en una escala de nueve categorías de confianza).	Agencia de comunicación Edelman.
Gallup World Poll: "¿Tiene confianza en la honestidad de las elecciones?"	Porcentaje de personas encuestadas que dice tener confianza en la honestidad de las elecciones en su país.	*Gallup World Poll.*
Gallup World Poll: "¿Tiene confianza en el gobierno nacional?"	Porcentaje de personas encuestadas que manifiesta tener confianza en el gobierno nacional.	*Gallup World Poll.*
Gallup World Poll: "Confianza pública en los políticos"	Porcentaje de personas encuestadas que manifiesta tener confianza en lo(a)s político(a)s .	*Gallup World Poll.*
Gallup World Poll: "Uso de un puesto público para ganancia privada"	Porcentaje de personas que consideran que se utilizan los puestos públicos para obtener ganancias personales.	*Gallup World Poll*

Fuente: Elaboración propia a partir de *National Anti-Corruption Strategy 2017-2022. Year 2 update, Corruption indicators. How is the UK doing in reducing corruption?*

El último de los grupos de indicadores tiene una perspectiva más amplia al contener los cuatro índices compuestos sobre corrupción incluidos en la tabla 5.23. Estos índices se construyen a partir de las evaluaciones globales realizadas por personas expertas en temas específicos. Las mediciones de este último conjunto difícilmente tendrán cambios importantes en el corto y mediano plazo,[409] y la validez de los cambios anuales es cuestionable por la construcción de estos índices.[410] No obstante, su utilidad radica en

[409] "How to define and measure corruption", pág. 9.
[410] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, pág. 53.

poner en contexto la posición del Reino Unido a nivel internacional en relación con los niveles de corrupción en su sentido más amplio.

Tabla 5.23: Mediciones de índices globales compuestos, opiniones de personas expertas sobre la corrupción

Indicador	Significado	Fuente de información
Índice de Percepción de la Corrupción	Índice compuesto a partir de 13 fuentes de información sobre la percepción de la corrupción en un país de acuerdo con encuestas a personas expertas y líderes de negocios.	Transparencia Internacional.
Índice de control de la corrupción (CCI, por sus siglas en inglés)[411]	El CCI es una medida compuesta de percepciones sobre qué tanto el poder público es ejercido para ganancia personal, incluida la pequeña y gran corrupción, así como la captura del Estado.	Banco Mundial.
Índice de Integridad Pública (Index of *Public Integrity*)	Índices de oportunidades y constreñimientos a la corrupción compuesto de seis elementos: independencia judicial, carga administrativa, apertura comercial, transparencia presupuestaria, e-ciudadanía (habilidades para uso de herramientas en línea y redes sociales) y libertad de prensa.	*European Research Centre for Anti-corruption and State Building* (ERCAS).
Índice de Secreto Financiero (FSI)	Clasifica a los países de acuerdo con su secreto financiero (un secreto menor implica un mejor desempeño) y la dimensión de su actividad financiera *offshore*.	*Tax Justice Network*.

Fuente: Elaboración propia a partir de *National Anti-Corruption Strategy 2017-2022. Year 2 update, Corruption indicators. How is the UK doing in reducing corruption?*

A manera de síntesis del estudio de caso del Reino Unido, se considera la que la Estrategia Nacional Anticorrupción de aquel país una práctica exitosa que debe ser considerada en el desarrollo del MOSEC por tres razones principales. En primer lugar, el Reino Unido cuenta con un historial de varios años de esfuerzos para combatir la corrupción y apoya a varios países e instrumentos internacionales- como la Convención- para contribuir con este objetivo. Los aprendizajes de estas experiencias han permitido al Reino Unido dar continuidad a ciertos aspectos en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de acciones contra la corrupción que han funcionado en el pasado. Este es el caso de algunos elementos del Plan Anticorrupción de 2014 que fueron incluidos en la Estrategia Nacional Anticorrupción 2017-2022. El desarrollo de acciones de largo aliento ha permitido al Reino Unido colocarse como un líder confiable

[411] *Control of Corruption Index.*

a nivel global en el combate a la corrupción. En segundo lugar, el diseño institucional que el Reino Unido ha puesto en práctica es favorable para garantizar la coordinación y la supervisión de la estrategia anticorrupción desde instancias de alto nivel político y técnico. El Ministerio de Asuntos Interiores a través de la Unidad Conjunta Anticorrupción (JACU) monitorea el cumplimiento de los compromisos establecidos por las distintas agencias públicas. En tanto, el Campeón Anticorrupción provee una figura visible de representación de los esfuerzos anticorrupción en distintos foros internacionales y se encarga de la rendición de cuentas en un nivel político. En ambos ámbitos colabora el Grupo-Inter-Ministerial Anticorrupción que se encarga de atender los riesgos que surgen para el cumplimiento de la estrategia a partir de la discusión con las y los directivos de las agencias responsables de poner en práctica los compromisos establecidos.

Finalmente, la selección de indicadores para aproximarse a la medición de los niveles de corrupción en el Reino Unido se considera pertinente al tomar en cuenta mediciones sólidas a nivel internacional que incluyen varios elementos que forman parte del fenómeno de la corrupción. La estrategia es clara en advertir que la interpretación de estos indicadores sobre los niveles generales debe hacerse con una perspectiva realista. Esto implica que no puede vincularse el desempeño de la estrategia únicamente a cambios en estas mediciones. Su uso está más enfocado como referencia y para identificar áreas en las que hace falta apuntalar más esfuerzos para fortalecer la lucha anticorrupción en el Reino Unido. De igual manera, se prevé que nuevas mediciones, algunas de ellas a partir de datos oficiales a nivel nacional, sean incorporadas al monitoreo de la estrategia en el futuro.

5.8. Singapur: Estrategia permanente del Buró de Investigación de Prácticas de Corrupción

i. Antecedentes de la política pública

Singapur es actualmente evaluado de manera favorable en los rankings internacionales más recurrentes de combate a la corrupción como el Índice de Percepción de la Corrupción (de Transparencia Internacional), el Índice de Control de la Corrupción (Banco Mundial) y el Reporte de Inteligencia de Asia (Consultora de Riesgo Económico y Político).[412] A pesar de los altos puntajes que ha alcanzado desde hace décadas, el país asiático continúa con una tendencia positiva en estos índices en los años más

[412] El Reporte de Inteligencia de Asia o *Asian Intelligence Report* elaborado por la empresa de consultoría *Political and Economic Risk Consultancy Limited* es una encuesta a líderes empresariales en el que Singapur ocupó la primera posición, lo que equivale a ser considerado el país menos corrupto de un total de dieciséis Estados del sureste asiático analizados en la edición de 2018.

recientes.[413] La preocupación de Singapur para atender al tema de la corrupción también ha incluido la ratificación de la Convención en 2009. Sin embargo, de manera similar al caso de estudio de Hong Kong, Singapur no siempre fue reconocido como un país exitoso en el combate a la corrupción. Todavía al momento de experimentar una transición a un esquema de auto-gobierno en 1959 (antes de ello era parte de las denominadas Colonias del Estrecho del Reino Unido) se consideraba que en el país la corrupción ocurría de manera extendida.[414]

Para conseguir cambiar la situación de corrupción en Singapur, el Buró de Investigación de Prácticas de Corrupción (CPIB, por sus siglas en inglés)[415] fue una piedra angular. El Buró comenzó sus operaciones en 1952, antes de que Singapur consiguiera su independencia, lo que la convierte en la primera agencia anticorrupción en el mundo.[416] El CPIB es la única agencia autorizada por la Ley de Prevención de la Corrupción[417] para la investigación de casos de corrupción, además de que tiene funciones relacionadas con la prevención a través de la capacitación en temas anticorrupción y de vinculación con diferentes sectores de la comunidad. El Buró está adscrito a la estructura del Primer Ministro de Singapur y reporta directamente a esta figura, aunque opera con independencia funcional.[418]

ii. Contenido de la estrategia

El marco del combate a la corrupción en Singapur está articulado por cuatro pilares: leyes efectivas, independencia judicial, aplicación de la ley y un servicio público responsivo a las demandas del público. Hay dos condiciones necesarias para que los cuatro pilares cumplan con aquello que les corresponde: voluntad política y cero-tolerancia a la corrupción. El esquema del marco anticorrupción se sintetiza en la ilustración 5.6, la cual está presente en varios de los documentos del CPIB.

---

[413] CPIB, "The Corrupt Practices Investigation Bureau: Corruption Statistics 2018*", Press release*, 30 de abril de 2020, págs. 8-9.
[414] Lee Kuan Yew "Why Singapore is what it now is" *Estudios Internacionales* Año 40 No. 159 (enero-abril 2008, pág.174 & "Propensities to engage in and punish corrupt behavior: Experimental evidence from Australia, India, Indonesia and Singapore", pág. 850.
[415] *Corrupt Practices Investigation Bureau.*
[416] CPIB, "Mission, Vision & Core Values", *Who we are?,* 25 de enero de 2016, https://www.cpib.gov.sg/about-cpib/mission-vision-core-values
[417] *Prevention of Corruption Act* (Chapter 241)
[418] Vincent Lim, "An overview of Singapore's anti-corruption strategy and the role of the CPIB in fighting corruption", *20TH United Nations Asia and Far East Institute UNCAC Training Programme Visiting Experts' papers, Resource Material Series No. 104* (Tokio [JP], 2018), pág. 96.

Ilustración 5.6: Marco de combate a la corrupción de Singapur

Fuente: Elaboración propia a partir de CPIB, *Singapore's Corruption Control Framework.*

A diferencia de otros casos revisados en este documento, el CPIB no cuenta con un documento estratégico o de planeación de carácter público para delinear sus acciones y métricas de combate a la corrupción. El Buró más bien realiza actividades de manera permanente con la comunidad y el sector privado con este propósito. Estas acciones se articulan principalmente en dos frentes: investigación de casos criminales y actividades de prevención a través de la vinculación con diferentes sectores de la sociedad. En cuanto a la investigación de casos criminales, el Buró es el encargado de recibir las denuncias de corrupción de eventos ocurridos tanto en el sector privado como en el público. Para ello dispone de varios canales abiertos a cualquier persona: *in situ* en las Oficinas del Buró, por línea telefónica, a través de medios electrónicos, fax o correo postal. De los reportes recibidos se registran para investigación aquellos que proveen información clara y corroborable sobre el hecho ocurrido.[419] La estrategia de monitoreo del Buró incluye el seguimiento a las investigaciones iniciadas y las resoluciones que son sometidas a consideración del Poder Judicial.

Como se ha mencionado antes, no puede asumirse que la información de las denuncias a las autoridades sea siempre una métrica confiable del conjunto de casos de corrupción dado que no todos los crímenes son del conocimiento del gobierno. No obstante, en contextos en los cuales existe un Estado de Derecho sólido, como es el caso

[419] CPIB, "The Corrupt Practices Investigation Bureau: Corruption Statistics 2018", *Press release*, 30 de abril de 2020, pág. 3.

de Singapur,[420] la información del sistema de justicia penal cuenta con mayores niveles de precisión que en otros países y tiene la ventaja de proveer series de tiempo de una longitud considerable.[421] De la estadística del sistema criminal se desprende que se haya identificado que la mayor parte de los casos de corrupción ocurran presumiblemente en el sector privado (86.25% en promedio del total de casos registrados desde 2010).[422] Por consecuencia, el Buró ha puesto atención en colaborar de manera permanente con empresas y negocios a fin de contribuir en la prevención y combate a este tipo de conductas. Esto incluye la elaboración de guías prácticas para empresas privadas sobre cómo implementar una serie de controles permanentes para prevenir la corrupción y sancionar su ocurrencia.[423]. Adicionalmente, el CPIB ha puesto a disposición de las empresas de Singapur el estándar nacional *ISO-37001 Sistemas de Gestión de Soborno* desde 2016 con el fin de certificar aquellos negocios que han implementado medidas reconocidas internacionalmente para promover la integridad y reducir los riesgos de soborno.[424]

La estrategia de prevención incluye actividades de difusión y capacitación a distintos tipos de público.[425] Al personal en puestos públicos y de empresas privadas se le familiariza con elementos anticorrupción y medidas de prevención a través de conferencias en las que se registra el número de participantes. Otro aspecto del que se lleva a cabo un registro anual es el del número de estudiantes de varios niveles educativos a los que se les socializa con la historia del combate a la corrupción en Singapur y en la importancia de tener una actitud de cero-tolerancia hacia este tipo de prácticas. Por último, el CPIB funge como anfitrión de las delegaciones de otros países que visitan el Buró con interés por conocer la experiencia del país en el combate a la corrupción.

Las actividades llevadas a cabo y los resultados alcanzados por el CPIB han sido puestos a disposición de cualquier persona interesada en años recientes. Desde 2014, el Buró publica informes anuales de manera remota que permiten un escrutinio por parte público (aunque el primer reporte incluye información de manera anualizada desde 2010). En los informes se incluye una sección específica sobre estadísticas de

[420] Singapur ocupa el lugar 12 de 128 países considerados en el Índice de Estado de Derecho 2020 (*Rule of Law Index 2020*) del *World Justice Project*. Su posición no ha variado en gran medida desde la primera medición en aquel país correspondiente a 2015, cuando se colocó el lugar 9 de 102 países.
[421] "How to define and measure corruption", pág. 15.
[422] CPIB, *Corrupt Practices Investigation Bureau Annual Report* (2014-2017), "The Corrupt Practices Investigation Bureau: Corruption Statistics 2018" y CPIB, "Corruption situation in Singapore remains firmly under control", *Press release*, 18 de mayo de 2020.
[423] Véase la PACT- *A Practical Anti-Corruption Guide for Businesses in Singapore*, disponible en: https://www.cpib.gov.sg/pact
[424] Para más información véase CPIB,"SS ISO 37001", 24 de septiembre del 2019, https://www.cpib.gov.sg/about-corruption/prevention-education/resources/ss-iso-37001.
[425] Para mayor referencia a estas actividades véase la sección *Prevention & Outreach* del respectivo *Corrupt Practices Investigation Bureau Annual Report* correspondiente en el periodo 2014-2017.

corrupción con indicadores comparables en el tiempo y se presentan las variaciones más importantes respecto al año previo. Los indicadores- que permiten un monitoreo de la situación de corrupción en Singapur cada año- se acompañan de una interpretación en la que se evalúa el trabajo del Buró en función de los resultados obtenidos.

iii. Indicadores/mediciones empleadas para el monitoreo y evaluación

Como se mencionó en el apartado anterior, cada año el Buró integra un informe anual que incluye los resultados de distintas métricas comparables en el tiempo. Vale la pena discutir cómo se construyen estos indicadores y cuál es su significado en términos de la situación de corrupción y de la efectividad de las acciones llevadas a cabo para su combate. La mayor parte de los indicadores refieren la gestión de los casos que son del conocimiento de la autoridad anticorrupción y los resultados alcanzados en términos de sanción.

Para facilitar el análisis del conjunto de los indicadores estos se pueden dividir en dos grupos. El primero de los grupos tiene que ver con indicadores sobre las denuncias recibidas, los canales de denuncia más recurrentes y la tasa en la que se convierten en investigaciones a las que el Buró busca brindar sustento. Estos indicadores se presentan en la tabla 5.24. Desde el inicio de la serie de tiempo en 2010, el Buró ha recibido progresivamente menos denuncias del público y cada vez un número mayor han sido materia de investigación. Para 2019, un 34% de los reportes recibidos fueron materia de una investigación (véase el indicador tres de la tabla 5.24), lo que corresponde con la tasa más alta para cualquier año desde 2010. Este resultado significa que los reportes en el último año concluido contenían información de mayor calidad para permitir al CPIB perseguir conductas de corrupción en comparación con años previos.

Un aspecto adicional del que se recogen datos de manera continua es la distribución de las denuncias de acuerdo con el mecanismo a través del cual se llevó a cabo cada una (teléfono, correo electrónico, en persona, sitio web, correo postal o fax) y cuál es la proporción a través de cada medio que se convierte en investigaciones. Por ejemplo, para 2018, más de la mitad de los reportes de corrupción fue ingresado a través del sitio web o por correo postal (52%). Sin embargo, sólo un 14% del total de las investigaciones surgió de una denuncia a través de dicho medio.[426] En general, los reportes realizados de manera presencial tienen las tasas más altas de investigación, pues permiten corroborar los detalles de un caso con la persona denunciante. A partir de este hallazgo se diseñan estrategias específicas para facilitar la denuncia de manera presencial, como fue la inauguración en 2017 de un nuevo centro (Centro Anticorrupción de Reporte y Legado)[427] diseñado especialmente para este propósito.

[426] "The Corrupt Practices Investigation Bureau: Corruption Statistics 2018", pág. 3
[427] El *CPIB Corruption Reporting & Heritage Centre (CRHC)*. Véase, CPIB, *CPIB Annual Report 2017*, pág. 18.

Otro de los aspectos de los casos de corrupción del que se mantiene un monitoreo es la proporción que corresponden al sector público y al sector privado. Más del 80% de los casos denunciados ocurren en el sector privado, de los cuales cerca de un 15% tienen que ver con servidores públicos que rechazan sobornos.[428]

Tabla 5.24: Mediciones de los reportes de corrupción recibidos por el CPIB de Singapur

Indicador	Cálculo
1. Cambio porcentual respecto al año anterior en el número de reportes recibidos por el público.	$\frac{(\text{Número de casos de corrupción reportados } (t) - \text{Número de casos de corrupción reportados } (t_0))}{\text{Número de casos de corrupción reportados } t_0)} x\ 100$
2. Cambio porcentual respecto al año anterior en el número de investigaciones comenzadas por el CPIB.	$\frac{(\text{Número de casos de corrupción investigados } (t) - \text{Número de casos de corrupción investigados } (t_0))}{\text{Número de casos de corrupción investigados } (t_0)} x\ 100$
3. Proporción de reportes registrados para investigación.	$\frac{\text{Número de casos de corrupción investigados}}{\text{Número de casos de corrupción reportados}} x\ 100$
4. Distribución de reportes por medio de denuncia.	$\frac{\text{Número de casos de corrupción reportados por medio de denuncia (teléfono, correo electrónico, en persona, sitio web, correo postal o fax)}}{\text{Número de casos de corrupción reportados}} x\ 100$
5. Distribución de investigaciones por medio de denuncia.	$\frac{\text{Número de casos de corrupción } \textbf{investigados} \text{ por medio de denuncia (teléfono, correo electrónico, en persona, sitio web, correo postal o fax)}}{\text{Número de casos de corrupción } \textbf{investigados}} x\ 100$
6. Distribución de casos por sector de ocurrencia.	$\frac{\text{Número de casos reportados por sector (público o privado)}}{\text{Número de casos reportados}} x\ 100$

Fuente: Elaboración propia a partir de *The Corrupt Practices Investigation Bureau, Annual Report* (2014-2017) y *Corruption Statistics 2018 y 2019.*

.

El siguiente conjunto de indicadores hacen referencia a los resultados de las investigaciones del Buró. En general, las investigaciones tienen altas tasas de conclusión (en promedio por encima del 80%) y de sentencias condenatorias impuestas por las instancias jurisdiccionales (normalmente por encima del 95%), lo que sugiere que el trabajo en la sustanciación de los casos por parte del Buró cumple con altos estándares y se realiza de manera expedita.[429] La distribución de los datos de personas imputadas en una corte reafirma de manera acentuada que la corrupción en Singapur ocurre de manera más frecuente en el sector privado. En promedio, un 93.5% de las personas

[428] *CPIB Annual Report* (2014-2017), "The Corrupt Practices Investigation Bureau: Corruption Statistics 2018" y "Corruption situation in Singapore remains firmly under control".
[429] *Ídem.*

imputadas ante una instancia jurisdiccional provienen del sector privado.[430] Los reportes anuales del Buró revelan que el sector de la construcción y de mantenimiento a construcciones es particularmente vulnerable, puesto que, de las personas acusadas por hechos de corrupción, una proporción considerable se referían a personas en este sector (30% para 2019).[431]

Tabla 5.25: Mediciones de los resultados de las investigaciones del CPIB

Indicador	Cálculo
1. Tasa de conclusión de investigaciones del CPIB.	$\frac{Investigaciones\ concluidas\ durante\ el\ año}{Investigaciones\ comenzadas\ durante\ el\ año} x\ 100$
2. Tasa de sentencias condenatoria en las investigaciones del CPIB.	$\frac{Casos\ presentados\ ante\ un\ juez\ por\ corrupción\ con\ sentencia\ condenatoria}{Casos\ presentados\ ante\ un\ juez\ por\ corrupción} x100$
3. Proporción de individuos perseguidos en corte por investigaciones del CPIB por sector (público o privado).	$\frac{Sector\ (público\ o\ privado)\ de\ personas\ imputadas\ por\ carrupción}{Total\ personas\ imputadas\ por\ corrupción} x100$
4. Imputados ante un juez del sector privado por sector económico en el que se desempañaban.	$\frac{Sector\ económico\ de\ personas\ imputadas\ por\ carrupción}{Total\ personas\ imputadas\ por\ corrupción} x\ 100$

Fuente: Elaboración propia a partir de *The Corrupt Practices Investigation Bureau, Annual Report* (2014-2017) y *Corruption Statistics 2018 y 2019.*

Como se mencionó anteriormente, el CPIB lleva a cabo acciones en el campo de la prevención de la corrupción, las cuales están dirigidas a personal de empresas y del sector público, estudiantes y delegados del extranjero. En los informes anuales hasta 2017 se presentaban estadísticas del número de personas involucradas en estas actividades de manera anual. No obstante, la información sobre la implementación de los programas tiene áreas de oportunidad en términos de la construcción de indicadores. Las estadísticas no estaban contextualizadas, ya que no se incluía qué proporción de la población estaba siendo atendida por las actividades de prevención. Tampoco existían métricas sobre los resultados e impacto alcanzado por estas acciones: no se evaluaba el grado de apropiación de las prácticas anticorrupción por parte de los y las participantes ni se disponía de medidas que reflejaran un aumento en la comprensión sobre este tema entre las personas que recibieron la capacitación.

[430] *Ídem.*
[431] "Corruption situation in Singapore remains firmly under control". pág.5.

A fin de mejorar las mediciones sobre prevención, una buena práctica consistiría en asimilar el enfoque de las métricas sobre detección y sanción de casos de corrupción. Las mediciones de los casos de corrupción en el sistema de justicia penal de Singapur permiten hacer un monitoreo de las características de esta problemática al presentar los sectores y las actividades económicas en los que se presentan más frecuentemente. Lo anterior se aprovecha de que las capacidades de detección de Singapur son mayores que las de muchos otros países para los que, por cuestiones de subregistro, la estadística del sistema de justicia penal no son la fuente más fiable para monitorear los niveles de corrupción. De igual forma, los indicadores sobre qué medio de denuncia favorecen la apertura de investigaciones brindan al Buró la información necesaria para privilegiar aquellos espacios de denuncia a través de los cuales las acusaciones cuentan con un mayor grado de sustento. El análisis de las estadísticas de denuncia ha contribuido para obtener mejores resultados en la investigación de los delitos. Adicionalmente, los indicadores presentados parten de una base a partir de la cual se puede evaluar el desempeño del CPIB en términos de su capacidad para concluir investigaciones y para sustentar los casos en los que hay evidencia de la comisión de actos de corrupción. A diferencia de los indicadores de prevención, los indicadores de detección y sanción cuentan con una serie de tiempo desde 2010 y se publican de manera anual.

Recomendaciones basadas en buenas prácticas para el Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción en México

6

6. Recomendaciones basadas en buenas prácticas internacionales para el desarrollo del MOSEC

La elaboración del presente documento *Prácticas internacionales para medir, monitorear y evaluar niveles de corrupción y políticas anticorrupción* ha sido posible gracias a la generosa contribución del Programa de Anticorrupción y Estado de Derecho del Fondo de Prosperidad en México otorgado por el gobierno del Reino Unido. Esta invaluable aportación consolida los objetivos del Centro de Excelencia UNODC-INEGI al contribuir a la sistematización de distintos esfuerzos de desarrollo metodológico para la medición estadística de una dimensión central para la gobernanza como es la prevención y el combate a la corrupción. Más importante aún, este documento busca contribuir a la toma de decisiones basada en evidencia a través de la compilación de buenas prácticas e instrumentos promovidos por UNODC. En total se revisó la información de 18 países, 17 proyectos de naturaleza comparada o índices internacionales, una Región Administrativa Especial parte de la República Popular China y una región geográfica compuesta por varios países.

De acuerdo con diversas encuestas representativas a nivel nacional y subnacional, el combate a la corrupción es uno de los temas más relevantes en la agenda pública para los y las mexicanas.[432] Esta preocupación, presente en la sociedad mexicana, se ha trasladado a diversos instrumentos de planeación del Estado, tal como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 y un programa especial derivado del PND, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024. De igual manera, el diseño de la Política Nacional Anticorrupción cumple con una de las piedras angulares del Sistema Nacional Anticorrupción: la coordinación de acciones de los entes públicos para prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos. Además, hay otras políticas públicas y normativas vigentes o en desarrollo cuyo núcleo no es la reducción de la corrupción pero que tienen un rol y pueden contribuir en su combate a través de una cadena de efectos y/o de su acompañamiento por medidas en otras áreas que han sido identificadas como relevantes por instrumentos como la Convención.

El combate a la corrupción representa también una serie de acciones a las que México se ha comprometido en el plano internacional al haber ratificado diversos

[432] De acuerdo con proyecciones del INEGI obtenidas a partir de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, 52.8% de la población mexicana mayor a 18 años considera a la corrupción como uno de los tres problemas más importantes en su entidad federativa. Sólo la "inseguridad y delincuencia" supera este porcentaje, 78.9% considera que este es un problema importante en su entidad federativa. Véase INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, Véase INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, tabulado 4.1 De acuerdo con el Barómetro de la Corrupción 2019 de Transparencia Internacional, un 90% de las personas encuestadas en México considera que la corrupción es un problema "grande". Véase Transparencia Internacional, *Global Corruption Barometer: Latin America & the Caribbean 2019. Citizen's views and experiences of corruption* (Berlín [DE]: Transparencia Internacional, 2019), pág. 10.

tratados multilaterales. En particular, destaca la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en 2004. Al ser un instrumento comprensivo de las áreas clave para la prevención y el combate a la corrupción, la Convención ha sido aprovechada como un marco analítico para la organización del contenido de las secciones de este documento. Adicionalmente a la valía de su contenido, la Convención establece el marco para la celebración de foros internacionales para el intercambio de experiencias y retroalimentación de prácticas y políticas anticorrupción. En ese sentido, la primera recomendación es continuar y profundizar la participación e interlocución de los organismos anticorrupción nacionales en estos foros multilaterales. Un buen ejemplo es el de la Unidad Conjunta Anticorrupción y el *Anticorruption Champion* del Reino Unido que fungen como representantes en la materia en los distintos foros de carácter internacional donde participa el gobierno del Reino Unido.

La corrupción es un fenómeno que engloba muchas conductas y que exige ser atacado desde un conjunto articulado de políticas públicas en diversas áreas que cuenten con sistemas de monitoreo y evaluación. Para medir buenas prácticas de gestión encaminadas a reducir la discrecionalidad en el gobierno y los resultados en el combate a la corrupción es necesario incorporar varios enfoques y metodologías. A fin de incluir recomendaciones pertinentes para evaluar la disponibilidad y validez de la información en México, se han presentado mediciones en diversas áreas que sirven como puntos de referencia de buenas prácticas. Para ello se han aprovechado experiencias internacionales en sintonía con la recomendación de la guía práctica de elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción de UNODC en el sentido de aprovechar la experiencia y los conocimientos especializados de otros países.[433]

Las conclusiones de este texto se presentan en dos partes coincidentes con la estructura del documento. El primer apartado hace una síntesis del cumplimiento de los estándares de medición de México en áreas específicas relevantes para el combate a la corrupción que no están aglutinadas en estrategias anticorrupción. Para evaluar la validez de la información disponible para México se hace una comparación con la información de otros países seleccionados por sus buenas prácticas en estas temáticas específicas. Con base en lo anterior se reconocen buenas prácticas en áreas específicas de política pública, se manifiesta la importancia de procesar la información ya disponible en otras y se identifican aquellas que carecen de información estadística por lo que queda pendiente su generación. El segundo apartado de las conclusiones se enfoca en las estrategias anticorrupción, aquellas en las que participan varias instituciones públicas, el sector privado y organizaciones sociales con tareas puntuales en diversos campos enfocadas en el mismo objetivo de reducir la corrupción. Para este segundo apartado se discuten las lecciones sobre el diseño del monitoreo y evaluación de estas

[433] *Elaboración y aplicación de las estrategias nacionales anticorrupción: guía práctica*, pág. 12.

estrategias, las temáticas incluidas en los planes de acción, sus indicadores, y los mecanismos para divulgar esta información periódicamente.

Los dos apartados de las conclusiones buscan aportar al diseño del Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC) de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) un diagnóstico preciso de los estándares de la información con la que México cuenta en materia de corrupción y las lecciones de otros países en materia de monitoreo y evaluación de las políticas anticorrupción. Con ello se espera que el MOSEC proporcione los insumos para una óptima toma de decisiones en lo referente a la Política Nacional Anticorrupción y que también sea una herramienta de referencia para otras políticas anticorrupción o en materias relacionadas a este fenómeno. Adicionalmente, para una revisión detallada, sugerimos emplear el documento junto con la base de datos de indicadores que sirve como anexo a este documento como material de referencia disponible para cualquiera de las secciones antes discutidas.

6.1. Conclusiones de buenas prácticas en áreas específicas

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 113 constitucional, el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación para las instituciones con atribuciones en materia prevención, detección, sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de los recursos públicos. De cada uno de estos componentes se desprenden áreas específicas de medición que fueron identificadas y organizadas a partir del marco que provee la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Para esta sección se revisaron las experiencias de medición en distintas áreas de 14 países, 17 proyectos de medición comparadas entre varios países y una región geográfica. Al comparar con la información en México pudieron identificarse que en el país existen estándares metodológicos alineados a las mejores prácticas internacionales para la generación de información sobre corrupción. En la tabla 6.1 se incluyen aquellas áreas que ya cuentan con al menos una base de indicadores disponible para el monitoreo y la evaluación. En algunos casos las prácticas llevadas a cabo en México se realizan con mayor frecuencia que las de otros países citados como buenas prácticas y, para el caso de encuestas sobre percepciones y experiencias de corrupción, cuentan con muestras estadísticas más amplias, lo que, aunado a un muestreo cuidadoso, hacen que la información oficial sea más precisa que la de los levantamientos de proyectos internacionales a nivel comparado. Este no es siempre el caso para las áreas incluidas en la tabla 6.1. En algunos temas existen áreas de oportunidad para recolectar más indicadores conforme a los casos presentados, aunque se reitera que ya existe una base que se podrían retomar para fines de monitoreo. Un ejemplo ilustrativo es el del gobierno electrónico en el que México cuenta con indicadores de gobierno electrónico y disponibilidad de trámites en línea. No obstante, indicadores más sofisticados han sido

construidos en las estrategias de gobierno electrónico de Brasil y Estonia, la que podrían inspirar futuros desarrollos en la medición de este tema. En la tabla 6.1 se incluyen las fuentes de información correspondientes a nivel nacional que están más actualizadas. Para el MOSEC recuperar la información sobre estos temas serviría para construir una línea base sólida de indicadores, así como para contar con series de tiempo que permitan contextualizar la información una vez implementadas las respectivas intervenciones públicas.

Un claro ejemplo es el indicador 16.5.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre la prevalencia del soborno en las personas con algún contacto con el gobierno en el último año (fila numerada tres de la tabla 6.1). Si bien la Agenda 2030 que contiene los ODS fue aprobada en 2015, desde 2011 puede obtenerse la estadística de prevalencia de soborno a partir de las ediciones bienales de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del INEGI. El indicador para México cumple con la metodología recomendada por UNODC de encuestas de experiencias de corrupción. Dicha metodología es considerada por el Grupo Inter-Agencial y de personas Expertas en los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDGs, por sus siglas en inglés) como un indicador conceptualmente claro, con una metodología establecida a nivel internacional y cuyos estándares están disponibles.[434] Otros países que levantan información para este indicador tienen una menor disponibilidad de información que la de México y sus marcos muestrales son más reducidos. Una de las observaciones que se desprenden de las áreas enlistadas a continuación es que México cuenta con buenas prácticas de medición y con indicadores para el monitoreo en cada una de las mediciones de *niveles de corrupción* presentadas en la sección 4.5 de este documento: experiencias, percepción y confianza en instituciones. Los resultados en estas áreas cuantifican los comportamientos, opiniones y actitudes tanto del público en general como de negocios. Ello favorece la medición en áreas que están sujetas a repercusiones en el largo plazo después de implementada una estrategia anticorrupción.

Se localizaron también buenas prácticas en México en dos áreas de prevención de la corrupción: el riesgo de lavado de dinero y el gobierno electrónico. Por una parte, el Índice Antilavado de Dinero de Basilea mide la solidez de las medidas para prevenir el lavado de dinero de manera comparada por país. El índice evalúa los resultados de México en este campo desde su primera edición en 2012. Otra métrica disponible de manera pública a partir de 2019 son los reportes de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que dan cuenta de métricas de riesgo y flujos sospechosos de dinero similares a los indicadores de una buena práctica como la de Uruguay. Un área de oportunidad de los datos de la UIF, sin embargo, consiste en hacer posible el acceso a estos datos en formatos de datos abiertos. En tanto, para el

[434] *Tier Classification for Global SDG indicators as of 17 July 2020.*

tema de gobierno electrónico están disponibles para México los indicadores que se desprenden de los Censos Nacionales de Gobierno del INEGI que cuantifican la disponibilidad de trámites electrónicos para distintos niveles de gobierno. En tanto, para obtener una perspectiva más global sobre el grado de desarrollo digital del país pueden recuperarse los distintos componentes del Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico, un proyecto de larga duración llevado a cabo por la Organización de las Naciones Unidas. que combina datos objetivos y subjetivos para cuantificar el grado de implementación de gobierno electrónico.

Tabla 6.1: Áreas de medición de México alineados a buenas prácticas internacionales

Áreas de medición en México para las que existen altos grados de validez y que cuenta con indicadores alineados a mejores prácticas internacionales	
Dimensión de la medición	**Fuente de información**
1. Prevención del lavado de dinero.	A. Índice Antilavado de Dinero de Basilea (resultados para México) (Instituto de Basile para la Gobernanza). B. Informes de entidades financieras, Sujetos obligados, recepción y denuncias (UIF)-SHCP.
2. Gobierno electrónico.	A. Índice de Gobierno Electrónico, Organización de las Naciones Unidas. B. Porcentaje de trámites y servicios transaccionales ofrecidos, Censos Nacionales de Gobierno, INEGI.
3. Niveles de corrupción experimentados (soborno) por ciudadanos (indicador ODS 16.5.1) y empresas (indicador ODS 16.5.2).	A. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCRIGE)-INEGI. B. (ENVIPE)-INEGI. C. Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE)-INEGI. D. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Regulatorio (ENCRIGE)-INEGI.
4. Percepción de corrupción para ciudadanos y empresas.	A. ENCIG-INEGI. B. ENVE-INEGI. C. ENCRIGE-INEGI.
5. Confianza en instituciones.	A. ENCIG-INEGI. B. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)-INEGI. C. ENVIPE. D. ENVE.

Fuente: *Elaboración propia*

i

Las estadísticas son los insumos a través de los cuales se construye información sintetizada y contextualizada en indicadores. Los indicadores son, a su vez, una pieza

principal de evidencia de los sistemas de monitoreo y evaluación. México cuenta con estadísticas en distintas áreas que se acercan en buena medida a las buenas prácticas llevadas a cabo en otros países. Para áreas específicas que pueden ser agrupadas en un segundo conjunto de datos la información está disponible en formato de datos abiertos e incluso llegan a presentarse datos numéricos agregados derivados de las intervenciones públicas realizadas. No obstante, a diferencia de las áreas incluidas en el primer grupo de mediciones, en este segundo conjunto de temas la información disponible aún no ha sido sintetizada en indicadores que sean monitoreados y publicados regularmente, lo que dificulta que los resultados alcanzados sean evaluados a lo largo del tiempo. En esta clasificación se colocan las materias presentadas en la tabla 6.2 que incluye la fuente de información a nivel nacional para cada uno. A fin de construir los indicadores correspondientes vale la pena pensar en métricas que reflejen de manera válida y precisa los conceptos subyacentes de interés para la prevención y combate a la corrupción. Dentro de este proceso puede ser de suma utilidad revisar como referencia los indicadores de otros países presentados en este documento.

Un caso de un área con información estadística que no ha suficientemente aprovechado para el monitoreo de indicadores son los datos de contratos públicos publicados en el portal de CompraNet. De manera regular, CompraNet hace públicas tablas de información de los contratos que inician vigencia cada año. De ello se desprende mucha información estadística, pero se considera que no hay un sistema de seguimiento de indicadores que refleje que los principios de transparencia, competencia y objetividad en las adquisiciones públicas se están cumpliendo a efecto de prevenir la corrupción. Otra área que vale la pena discutir que cuenta con levantamientos de información, mas no con indicadores monitoreados regularmente es la de los delitos de corrupción. Para generar indicadores de los delitos de corrupción es necesario remitirse a las bases de datos de la estadística judicial en las etapas de denuncia, procuración e impartición para cualquier tipo de crimen. En ese sentido, la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos para Fines Estadísticos publicada por INEGI[435] consiste un estándar comparable para localizar la información específica sobre corrupción tanto en el fuero federal como en el fuero común. Al analizar el tránsito de los casos en las distintas etapas del sistema de justicia pueden obtenerse indicadores tales como el porcentaje de resolución, la tasa de sentencias condenatorias o la tasa de sentencias efectivamente llevadas a cabo para casos de corrupción. Estas métricas informan sobre el desempeño en las investigaciones- incluyendo el rendimiento de las fiscalías especializadas en combate a la corrupción. y de las instancias jurisdiccionales que conocen casos en esta materia.

[435] Disponible en la siguiente liga: https://snieg.mx/DocumentacionPortal/Normatividad/vigente/Norma_Tecnica_Delitos_con_Fines_Estadisticos.pdf.

Tabla 6.2: Áreas de medición alineadas a buenas prácticas internacionales pendientes de indicadores

Áreas de medición en México para las que existen datos con altos grados de validez pero que están pendientes de indicadores	
Dimensión de la medición	**Fuente de información**
1. Reclutamiento y desarrollo profesional	A. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales y Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México Módulo 1 Administración Pública, Sección 1 Estructura organizacional y ejercicio de la función de gobierno-INEGI. Para el resto de los censos nacionales revisar el Módulo de Estructura organizacional y recursos, sección o subsección que contengan la información de "Recursos Humanos", usualmente enunciada en el título correspondiente.
2. Adquisiciones públicas	A. Datos abiertos, CompraNet.
3. Capacitación anticorrupción para servidores públicos	A. Sección Control Interno y Anticorrupción, Censos Nacionales de Gobierno por nivel y ámbito de gobierno-INEGI.
4. Sistemas de orientación de denuncias	A. Censos Nacionales de Gobierno, sección control interno y anticorrupción según nivel y ámbito de gobierno (tabla sobre medio de recepción de quejas y denuncias)-INEGI.
5. Sanciones administrativas	A. Sección control interno y anticorrupción según nivel y ámbito de gobierno, Censos Nacionales de Gobierno-INEGI.
6. Sistemas de justicia penal 7. Agencias especializadas de corrupción	A. Módulo Órganos Jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal), Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal- INEGI. B. Módulo Impartición de Justicia en Materia Penal, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal-INEGI. C. Registro Administrativo de Impartición de Justicia en Materia Penal-INEGI. Como punto de referencia tomar la Norma Técnica para la Clasificación de Delitos para Fines Estadísticos.
8. Fiscalización y control del gasto público	A. Cuenta Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sistema Público de Consultas de Auditoría, Auditoría Superior de la Federación (2000-2018).

Fuente: *Elaboración propia.*

Hay temas que se desprenden de este segundo grupo que vale la pena diferenciar del resto para especificar en mayor medida áreas de oportunidad para la medición. En estas áreas se cuentan con información estadística que sigue las buenas prácticas de otros

países, aunque su contenido debería ser apuntalado por medidas complementarias para contar con información más completa sobre algunos temas. El primer caso es el del propio CompraNet antes comentado. Como se mencionó en la sección de adquisiciones públicas, la República de Corea ha introducido indicadores para la medición del cumplimiento de contratos y, con base en esto, aplicar un sistema de precalificación en áreas clave. Estas son medidas complementarias a CompraNet que serían de sumo provecho público para garantizar la objetividad en las compras públicas y obtener el mayor provecho por los bienes y servicios adquiridos. Un caso similar es el de las mediciones existentes de los sistemas de orientación de denuncias y protección de informantes. De los Censos Nacionales de Gobierno de INEGI se conoce el número de quejas y denuncias recibidas por medio de reporte. No obstante, a diferencia de los mecanismos de protección de denunciantes del caso citado como buena práctica correspondiente a la República de Corea no es posible conocer las medidas otorgadas a los solicitantes de protección ni los resultados de las investigaciones de estas denuncias. En ese sentido, el proyecto de reciente implementación por parte de la Secretaría de la Función Pública *Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción* representa una oportunidad para compilar datos sobre las salvaguardas para proteger la seguridad de las personas denunciantes y sobre los procesos y las sanciones a los actos ilegales que lleguen a ser comprobados.

Tabla 6.3: Mediciones que siguen buenas prácticas de medición, pero con contenidos limitados y sin indicadores

Áreas de medición en México para las que existen datos con altos grados de validez, pero con contenido limitado y sin indicadores	
Dimensión de la medición	**Fuente de información.** **Área de oportunidad.**
1. Reclutamiento y desarrollo profesional (en especial para servicio civil de carrera)	A. Índice de Servicio Civil de Carrera del BID. Sólo hay dos mediciones del Índice se Servicio Civil de Carrera y fueron realizadas hace tiempo considerable (2004 y 2013).
2. Adquisiciones públicas	A. Datos Abiertos, CompraNet. El desarrollo de indicadores para evaluar el cumplimiento de los contratos de los proveedores del gobierno podría contribuir a un sistema de precalificación en el futuro.
3. Sistemas de orientación de denuncias	A. Censos Nacionales de Gobierno de INEGI, sección control interno y anticorrupción según nivel y ámbito de gobierno (tabla sobre medio de recepción de quejas y denuncias).

Áreas de medición en México para las que existen datos con altos grados de validez, pero con contenido limitado y sin indicadores	
Dimensión de la medición	**Fuente de información.**
	Área de oportunidad.
	No hay información sobre la protección otorgada a las personas denunciantes ni de los procesos y resultados de las denuncias realizadas.

Fuente: *Elaboración propia*

En el último grupo de áreas de medición de corrupción fueron agrupados por temas aquellos para los que prácticamente no hay información estadística en línea o esta no es válida para captar el concepto de interés subyacente. Esto obedece a dos factores principales. En primer lugar, la información generada no está en un formato accesible en línea para su consulta y procesamiento. Por ejemplo, los datos de los gastos y recursos de los partidos políticos y los resultados de su fiscalización no están actualizados y no se encuentran en formatos que permitan su procesamiento. Otro caso es el del Registro de Bienes Asegurados por parte de la Fiscalía General de la República - relevante para cuantificar el tema de recuperación de activos- que dejó de ser publicado por la falta de viabilidad para publicar y actualizar esta información de acuerdo con el Grupo de Trabajo Institucional de Datos Abiertos de la PGR.

La segunda razón por la que no hay información en algunas áreas relevantes para la medición de la corrupción consiste en que la información generada es muy escasa o muy poco representativa- y por tanto tiene un sesgo importante. Este es el caso de las investigaciones de soborno de servidores públicos extranjeros, las cuales suman sólo cinco en más de 20 años de la entrada en vigor de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales; ninguna de ellas ha derivado en una sanción. Ante un número tan reducido de observaciones es casi imposible poder obtener conclusiones en cuanto a tendencias y variaciones en el corto y mediano plazo que informen la actuación de los órganos públicos con atribuciones en el tema (más allá de que el tema es un pendiente importante en la agenda pública). La consecuencia es que un monitoreo y evaluación de las acciones gubernamentales en estas áreas representa un reto formidable si no se mejoran estas mediciones. Los temas con las áreas de oportunidad más grande para la generación de estadísticas e indicadores se presentan en la tabla 6.4 en la que se incluyen los obstáculos específicos que enfrenta cada una.

Tabla 6.4: Áreas para las que las que no hay información válida en línea

Áreas de medición de corrupción en México para las que las que prácticamente no existe información estadística disponible o tiene un sesgo considerable	
Dimensión de la medición	**Reto que enfrenta**
1. Financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos	A. Los informes no se actualizan desde 2015 y se publican como reportes contables y no en formato para el procesamiento de la información estadística La información resultado de la fiscalización no puede procesarse para la generación de estadísticas en su formato actual.
2. Extinción de dominio y recuperación de activos	A. Sólo se cuenta con datos de las subastas organizadas por el Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado. El problema principal para la medición de la corrupción es que no se especifica si los productos subastados corresponden a corrupción o a otros delitos. Por su parte, la base de datos del Centro Nacional de Control de Bienes Asegurados de la Fiscalía General de la República dejó de ser publicada por decisión del l Grupo de Trabajo Institucional de Datos Abiertos de la antes PGR.
3. Sanción del Soborno de Servidores Públicos Extranjeros	A. La información es escasa y no permite la generación de estadísticas. Sólo se contabiliza el inicio de cinco investigaciones para este delito y no hay ninguna sanción firme.

Fuente: *Elaboración propia*

En síntesis, de la revisión de prácticas internacionales en áreas específicas vinculadas a la medición de las políticas anticorrupción se puede contar con un estándar de comparación para valorar la información disponible para México de manera más precisa y generar mejores recomendaciones. De esto se concluye que hay un primer grupo de áreas en las que, para tener un sistema de monitoreo y evaluación robusto, basta con recuperar los indicadores que ya están disponibles en distintas fuentes de información. Para un segundo grupo de temas, la información estadística ya ha sido levantada y está disponible de manera pública, aunque queda pendiente la construcción y el monitoreo de los indicadores que sinteticen aspectos clave de estos datos. En algunos temas (adquisiciones públicas y orientación de denuncias y protección de informantes) de este bloque de temas también se identificó que hay información válida, pero no tan comprensiva como las prácticas de otros países. En estos casos se recomienda apuntalar la información disponible con algunos elementos adicionales en la medición de los temas que permitan obtener mayores detalles sobre estas áreas. Para los temas con mayor rezago en su medición, las prácticas incluidas en el documento pueden proveer

una referencia de los levantamientos necesarios para la generación de información estadística y su publicación.

6.2. Conclusiones de estrategias anticorrupción

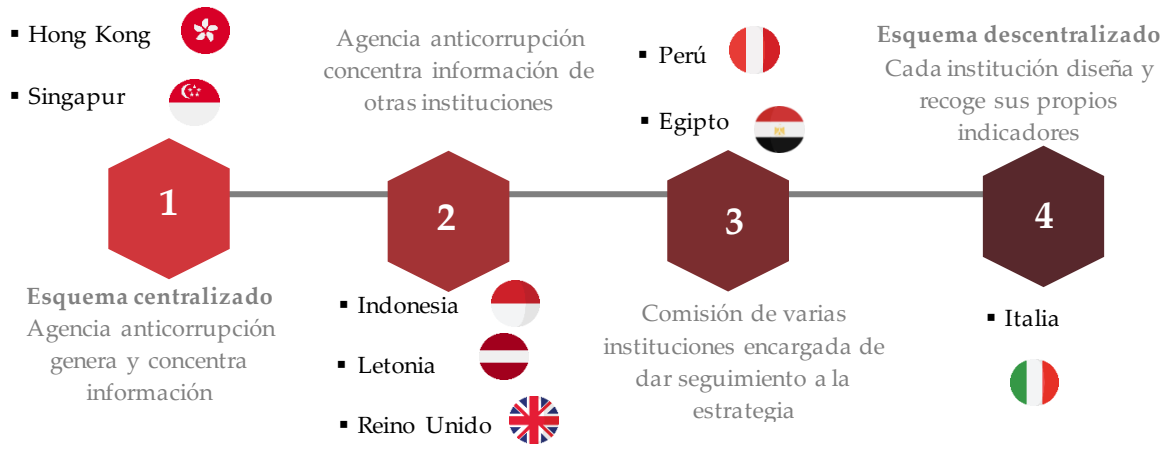
El capítulo cinco presenta los mecanismos de monitoreo y evaluación de ocho estrategias de combate a la corrupción. Cada una de estas experiencias contó con apartados dedicados a los antecedentes, al contenido de la estrategia- incluyendo el componente de monitoreo y evaluación- y a la construcción de indicadores empleados para la medición del fenómeno de la corrupción y los esfuerzos para combatirla. Para seis de los casos estudiados (Egipto, Indonesia, Italia, Letonia, Perú y Reino Unido) las estrategias anticorrupción se desprenden de documentos de planeación con una temporalidad concreta. De manera recurrente en los documentos de planeación se rescatan las experiencias previas de políticas de combate a la corrupción: ocurre en todos los casos con excepción de Indonesia. En ocasiones en este segmento de memoria de estrategias previas se rescatan algunas de las limitaciones de esfuerzos anteriores (véase, por ejemplo, Egipto), lo que es indicativo del valor del aprendizaje en estos procesos. Algunas de las estrategias anticorrupción se han comprometido a continuar las experiencias vigentes como política de Estado. Este es el caso de Perú que inscribe al combate a la corrupción dentro de las prioridades estratégicas en el largo plazo o Letonia, cuya estrategia para el periodo 2021-2025 mantendrá los objetivos y cursos de acción de la política vigente en la actualidad.[436]

Formas de recolectar la información

Los países estudiados en este documento monitorean la información de sus acciones en el combate a la corrupción de diversas formas que podrían clasificarse en un espectro de mayor a menor descentralización (ilustración 6.1).En los casos de Hong Kong y Singapur, la generación de información de combate a la corrupción y su presentación en informes anuales es responsabilidad única de los organismos de lucha anticorrupción de esos países (la Comisión Independiente contra la Corrupción y el Buró de Investigación de Prácticas de Corrupción, respectivamente).

[436] *Operational Strategy of the Corruption Prevention and Combating Bureau*, pág. 23

Ilustración 6.1: Esquemas de recolección de información de casos revisados



Fuente: *Elaboración propia*

En otros esquemas en los que las responsabilidades de la estrategia anticorrupción están menos concentradas en un órgano central, las diversas instituciones participantes generan distintas piezas de información que son recopiladas y publicadas por la agencia de combate a la corrupción. Los países que siguen este método para su sistema de monitoreo son Indonesia, Letonia y el Reino Unido. Una vez que la información es concentrada, las agencias presentan de manera periódica el seguimiento de las acciones ante las instancias de carácter político en las que se evalúa el progreso y se toman decisiones de ajuste necesarias para optimizar la implementación. En el caso de Indonesia, la agencia de Planeación Nacional de Desarrollo es la encargada de recopilar la información de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación y de presentar informes trimestrales y anuales al respecto. Para Letonia, el Buró de Prevención y Combate de la Corrupción presenta la información al Consejo de Ministros y, adicionalmente, tiene funciones en el ámbito de la evaluación al hacer una examinación intermedia y otra de carácter final de la estrategia anticorrupción. En el caso del Reino Unido, los avances de la estrategia se actualizan cada año por el Ministerio del Interior a través de la Unidad Conjunta Anticorrupción (JACU) que hace un ejercicio preliminar de evaluación de los distintos componentes de la estrategia y de los resultados alcanzados hasta el momento. La información de seguimiento de la JACU se presenta al Grupo Inter-Ministerial Anticorrupción, que discute las soluciones cuando una actividad se retrasa. Se estima que este es un esquema más parecido a lo que será el MOSEC en el futuro, en el que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción sea la responsable de compilar la información vinculada a la implementación y seguimiento de las acciones de la Política Nacional Anticorrupción y presentarla al Comité Coordinador del SNA para su revisión. Tomando en cuenta lo

anterior, la información de estos casos puede que sea de especial utilidad para la coordinación en la gestión de la información en México.

Otro esquema es el de comisiones conformadas por varias instituciones que se encargan de la coordinación de la implementación y supervisión de la estrategia. Este es el caso del Comité Nacional Coordinador para la Prevención y el Combate de la Corrupción de Egipto que es encabezado por el titular de la Autoridad de Control Administrativo y en la que participan miembros de las autoridades de control y seguridad, judiciales, entre otras autoridades. Por su parte, en Perú, la Comisión Nacional de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), compuesta por diez miembros permanentes y diez instituciones observadoras provenientes de los tres poderes públicos es la encargada de coordinar los esfuerzos de la Política Nacional de Lucha contra la Corrupción. A pesar de contar con planes e indicadores concretos para la lucha contra la corrupción no pudo localizarse información sobre el seguimiento y los resultados alcanzados de la estrategia anticorrupción por parte de estas dos comisiones.

En el extremo del espectro de mayor descentralización (véase ilustración 6.1) se encuentra Italia. La agencia anticorrupción en Italia, la ANAC, se encarga solamente de supervisar que cada institución pública cuente con su propia estrategia anticorrupción en la que se presenten indicadores de implementación y resultados *ad hoc* de los riesgos a los que cada agencia pública está expuesta. Si bien la ANAC cuenta con una plataforma de verificación de los Planes Trianuales de Prevención de la Corrupción y Transparencia, dicha plataforma es de acceso sólo a los Jefes(as) de Prevención de la Corrupción y Transparencia y da seguimiento únicamente a la implementación. El monitoreo de los indicadores y el proceso de evaluación al concluir la estrategia, en cambio, corresponde en su mayor parte a cada una de las instituciones. La ANAC se encarga de hacer una síntesis de cumplimiento de la elaboración de los planes y sus aspectos más básicos. De ello se desprende una mayor heterogeneidad en las estrategias anticorrupción y en su monitoreo y evaluación.

Temáticas más comunes de las estrategias anticorrupción

El análisis de los ocho casos de estudio presentados permite identificar las áreas de política pública vinculadas a la corrupción sobre las cuales se generan mediciones para el monitoreo y evaluación. Debido al número relativamente pequeño de estrategias revisadas y las características de los casos seleccionados para este documento sería imposible concluir que estas representan las temáticas a nivel internacional más comunes para el combate a la corrupción. Sin embargo, la tabla 6.5 busca informar de manera sintética acerca de a partir de qué casos específicos pueden extraerse lecciones para apuntalar ciertos temas incluidos en el MOSEC y en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad. La mayor parte de los casos- con excepción de Italia- que no tiene indicadores homogéneos para el conjunto de su estrategia anticorrupción- usa un enfoque de corrupción multidimensional en el que se emplean

distintos métodos e indicadores para medir distintas dimensiones del fenómeno de la corrupción. La suma de los indicadores y las conclusiones que se desprenden de estas son la evidencia más sólida para conocer la evolución de los niveles de corrupción.

Como suele ocurrir en la revisión de casos de estudio heterogéneos, las temáticas incluidas son variadas y ninguno de los temas para el combate a la corrupción es ubicuo. Lo anterior se desprende del hecho de que cada país considera prioritarias distintos factores para la lucha contra la corrupción dependiendo de su contexto específico. No obstante, sobresale que el tema más recurrente de medición es el del sistema de justicia penal, ya sea en la etapa de denuncia, investigación, persecución o sentencias de los casos de corrupción. De los casos revisados, sólo Italia omite en su estrategia el levantamiento de datos y construcción de indicadores a partir de los delitos de corrupción que son del conocimiento de la autoridad en procesos penales. El uso de las estadísticas del sistema de justicia penal como una de las formas más recurrentes para medir la corrupción es algo que ha sido identificado por otros estudios sobre metodologías para aproximarse a la corrupción.[437] Se advierte que el uso de los datos de procesos penales debe ser cuidadoso, sobre todo en contextos en los que el Estado de Derecho no está afianzado del todo y la capacidad de detección de la autoridad es reducida.

Como se concluyó del primer apartado de conclusiones, México cuenta con información válida para una parte de los temas incluidos en la primera columna de la tabla 6.5. Sin embargo, para otros hay áreas de oportunidad en términos metodológicos, para su procesamiento (construcción de indicadores) y para la generación de información en las áreas en las que es muy escasa o hay sesgos que reducen su validez y precisión de manera considerable. En estos casos, pueden encontrarse beneficios de revisar las experiencias a nivel internacional en materias específicas. Aunado a esto, el hecho de contar con la relación de qué casos miden qué dimensión de la corrupción es útil para comparar los resultados alcanzados en el extranjero y con ello trazar objetivos realistas.

[437] Véase *How to define and measure corruption*, pág. 15.

Tabla 6.5: Temáticas incluidas en las estrategias anticorrupción (ocho casos)

Temas contenidos	**Egipto**	**Hong Kong**	**Indonesia**	**Italia**	**Letonia**	**Perú**	**Reino Unido**	**Singapur**
1. Armonización con tratados o convenciones internacionales			■				■	
2. Concientización y capacitación en anticorrupción	■	■			■	■		■
3. Confianza en el gobierno		■					■	
4. Cooperación internacional	■		■				■	
5. Experiencias de corrupción (a partir de encuestas de corrupción)		■					■	
6. Financiamiento y fiscalización electoral					■	■		
7. Gestión de riesgos de corrupción				■	■	■		
8. Modernización legislativa/regulatoria	■					■		
9. Percepción de corrupción (a partir de encuestas)		■	■		■		■	
10. Prevención de lavado de dinero, y recuperación de activos						■	■	
11. Profesionalización de servidores públicos	■				■	■		
12. Mejoras en trámites públicos	■		■					
13. Adquisiciones públicas						■	■	
14. Transparencia (gubernamental y sector privado)						■	■	
15. Sanciones administrativas					■	■		
16. Sistema de justicia penal	■	■	■		■	■	■	■

Fuente: *Elaboración propia*

Tipos de indicadores para el monitoreo y evaluación

De acuerdo con la guía práctica para la elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción de UNODC hay dos tipos de sistemas de monitoreo y evaluación: uno que evalúa el seguimiento a la aplicación (implementación) y otro que examina la repercusión (de resultados o impacto).[438] Una de lecciones de la examinación de casos es que en la práctica no suele existir una base de medición para ambos elementos. Los ocho casos revisados muestran esquemas sólidos en un o solo de los dos tipos de evaluación, mientras que el otro elemento cuenta con áreas de oportunidad. Para el caso de Egipto, Italia y Perú se privilegian las mediciones relacionadas con el monitoreo de la implementación de la estrategia. Esto quiere decir que se enfocan en mediciones de verificación de cumplimiento de las actividades contempladas por la estrategia y, en menor medida, en los resultados esperados derivados de dicho cumplimiento. La implicación es que frecuentemente para estos países se toman en cuenta indicadores binarios de verificación que refieren el cumplimiento (o falta de cumplimiento) de una actividad específica o la aprobación de una norma particular encaminada a reducir la discrecionalidad en el gobierno. Lo anterior es útil para dar seguimiento puntual a la implementación. El método de dividir cada indicador en distintas partes y asignar una institución responsable como el de Perú contribuye también a identificar los organismos que no cumplen cabalmente con las responsabilidades asignadas. Sin embargo, este tipo de mediciones será menos útil para inspirar un monitoreo sólido de las variaciones en los niveles de corrupción o aspectos relacionados a dicho fenómeno con un efecto en su reducción. Como sintetizan Alina Mungiu-Pippidi y Mihály Fazekas: "Aun cuando más reglas pueden ayudar a reducir la corrupción […] es difícil hacer una medición de la probabilidad de corrupción haciendo referencia a la falta (*o existencia*) de candados legales".[439]

En contraste, Hong Kong, Indonesia, Letonia, Reino Unido y Singapur se enfocan más en el monitoreo de mediciones sobre los resultados e impactos de su respectiva estrategia. Esto implica que en estos casos se hace un seguimiento de los efectos generados por las distintas acciones llevadas a cabo a través de la construcción de indicadores y su presentación de manera regular. Como recomiendan distintos manuales que tratan el tema del monitoreo y de la evaluación de las estrategias anticorrupción, las agencias responsables de la estrategia suelen ser cautelosas en la atribución de los cambios alcanzados en las mediciones de resultado e impacto. No suele atribuirse a los indicadores el éxito o fracaso de la estrategia en su conjunto, sino que las métricas se emplean para apuntalar o poner cierto énfasis en ciertos aspectos de las políticas públicas. El hecho de que las estrategias de estos cinco países se enfoquen en medir los resultados no implica que en estos casos no se brinde un seguimiento a la

[438] *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: guía práctica*, pág. 46
[439] *How to define and measure corruption.*, pág. 16. Cursivas son un agregado propio de este documento.

implementación. Sin embargo, no suelen emplearse sistemas de información cuantitativos basados en indicadores como el que el MOSEC pretende construir. En los casos de Hong Kong y Singapur se presenta evidencia numérica de las acciones que llevan a cabo cada año. Por ejemplo, el número de capacitaciones otorgadas, número de participantes involucrados o asesorías brindadas a empresas. No obstante, dicha información no está contextualizada (no es propiamente un indicador, sino una estadística), ni cuenta con líneas base ni objetivos a los que se proponga llegar.

Ante las oportunidades de ambos bloques, lo recomendable es revisar el conjunto de los casos y adoptar un enfoque ecléctico que garantice un seguimiento a la aplicación, así como a los resultados e impacto alcanzados en el tiempo. Este documento brinda ejemplos de experiencias relevantes para ambos tipos de monitoreo y evaluación cuya revisión puede ser útil para contar con un sistema más integral de acuerdo con la definición de la guía práctica para la elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción de la UNODC.[440]

Actualización y presentación de la información.

La última lección que se desprende de la examinación de estrategias anticorrupción es que la concentración y difusión del monitoreo y evaluación constituye un reto a nivel internacional. Las estrategias de Egipto, Indonesia y Perú fueron presentadas por su solidez metodológica y el gran número de aspectos vinculados a la corrupción que contemplan entre sus acciones y mediciones. Estas propuestas pueden informar las decisiones de otros países en cuanto al diseño de los indicadores y el planteamiento de ejes de acción. Desafortunadamente no pudo localizarse una publicación regular del seguimiento a la implementación ni del monitoreo de los indicadores de las estrategias de estos países, a pesar de que estas actualizaciones estaban contempladas en un principio en sus documentos de planeación. En otro conjunto de los países revisados, Hong Kong, Reino Unido y Singapur la actualización de la estrategia se hace a través de informes anuales. Dichas publicaciones consolidan la transparencia y promueven la rendición de cuentas de manera regular de estas estrategias. No obstante, la información contenida en estos informes puede sufrir modificaciones considerables entre un año y el siguiente. Este es el caso de las actividades de concientización en materia anticorrupción y vinculación con la ciudadanía en Singapur que dejaron de aparecer en los informes correspondientes a 2018 y 2019. En tanto, para Italia y Letonia[441] la revisión de la estrategia se hace de manera menos frecuente- en dos momentos para el caso de Letonia y una vez aprobada la siguiente estrategia en Italia. De hecho, para el caso de Italia se considera sólo una muestra de las instituciones obligadas a diseñar una estrategia anticorrupción. Si bien un monitoreo menos frecuente permite un estudio más

[440] Véase *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción.*
[441] Esto para el caso de las Líneas Guía para la Prevención y el Combate de la Corrupción del Buró de Prevención y Combate a la Corrupción la cual publica su evaluación intermedia y otra final. La

escrupuloso de la evolución de la estrategia y permite apreciar de mejor manera las tendencias de distintos indicadores, debe advertirse que reduce la oportunidad de realizar ajustes sobre la marcha para optimizar la implementación.

Al comparar este conjunto de esquemas de monitoreo y de insumos para la evaluación con el Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción se desprenden diferencias importantes en el seguimiento contemplado para la Política Nacional Anticorrupción. El MOSEC busca construir un repositorio de indicadores para consultar las actualizaciones en el progreso de la PNA y de las Políticas Estatales Anticorrupción. Adicionalmente, el MOSEC prevé generar un repositorio de resultados y evidencia a partir de la evaluación de la Política Nacional Anticorrupción. Un repositorio en línea como este tiene varias ventajas respecto al de los casos revisados en el capítulo 5 de este texto. Este diseño es menos rígido para la actualización de la información que un informe con una periodicidad fija, lo que permite un seguimiento más puntual y oportuno de la estrategia anticorrupción. Asimismo, otros actores clave de la política anticorrupción, la sociedad civil, la academia y el público en general podrían encontrar más accesible el sistema de información de monitoreo y evaluación del MOSEC para intercambiar, usar y diseminar información sobre corrupción. Se considera positivo que un modelo para la presentación de información de monitoreo y evaluación vanguardista como este eventualmente pueda ser aprovechado e inspirar la presentación de la información de acceso público de otros programas de combate a la corrupción a nivel subnacional, nacional e internacional.

El intercambio de información y la coordinación institucional serán fundamentales para que las métricas y las lecciones extraídas de experiencias internacionales de este documento puedan llegar a ser conocidas por el mayor número posible de instituciones públicas, del sector privado y organizaciones sociales dedicadas a la prevención y el combate a la corrupción. Por una parte, esto servirá para identificar ajustes que pueden hacerse para la medición de la corrupción en áreas específicas relevantes para México. En otros casos servirán para verificar que los datos de México se ajusten a las mejores prácticas internacionales, como algunos ya lo hacen, por lo que puede confiarse en que los indicadores que se desprenden son válidos y precisos y pueden ser recuperados para tareas de monitoreo y evaluación. El contexto en México es uno en el que el tema del combate a la corrupción está muy presente en la agenda pública. El sector público en conjunto con aliados en otros ámbitos ha correspondido a este interés a través de la aprobación en años recientes de distintas políticas de prevención y combate a la corrupción. El hecho de obtener el máximo rédito de la información estadística disponible sobre este tema y generar aquella que se encuentra pendiente para la medición de áreas clave constituye un área fundamental para garantizar el éxito de estas políticas. Contar con información estadística de calidad y fácilmente accesible representa la mejor manera de contribuir al combate a la corrupción, y, al mismo tiempo de conocer los avances del desarrollo sostenible.