



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

Análisis institucional comparado entre los Sistemas Estatales  
Anticorrupción de Baja California y Jalisco

Periodo 2015-2019

Tesis presentada por

**Christian Hernández Murillo**

para obtener el grado de

**DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES EN  
EL ÁREA DE ESTUDIOS REGIONALES**

Tijuana, B.C., México

2022

## CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis: Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle, Director \_\_\_\_\_
2. Dr. Carlos Alejandro Monsiváis Carillo, Lector Interno \_\_\_\_\_
3. Dr. Freddy Mariñez Navarro, Lector Externo \_\_\_\_\_
4. Dr. Martin Cutberto Vera Martínez, Sinodal \_\_\_\_\_
5. Dr. René Valdiviezo Sandoval, Sinodal \_\_\_\_\_

## **Agradecimientos**

Quisiera darle las gracias al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por apoyar a las y los estudiantes en su desarrollo académico, particularmente por ser una institución comprometida con la investigación. En lo particular, muchas gracias, CONACYT por apoyarme en el rubro económico durante el proceso formativo del doctorado, sin su gestión, hubiera sido imposible concluir esta meta académica.

También, quiero agradecer a El Colegio de la Frontera Norte, una institución que me abrió las puertas para desarrollarme de manera plena en el ámbito de la investigación. Le agradezco a todo el personal que ahí labora la oportunidad que me brindaron para obtener una formación de calidad a nivel internacional, reconozco el valor profesional y humano que tienen todas las personas que trabajan en la institución.

Quiero hacer una mención especial para mi Comité de Tesis; Dr. Víctor Espinoza, muchas gracias por el apoyo que me brindaste en todo el proceso del doctorado, por mostrarme que el camino no siempre es perfecto, que lo importante es sobreponerse a las adversidades y cumplir con los objetivos planteados, gracias por la paciencia; Dr. Alejandro Monsiváis, muchas gracias por transmitir esa pasión por la investigación, por ser una guía y un facilitador de conocimiento, te agradezco la confianza; Dr. Freddy Mariñez, muchas gracias por el recibimiento y la apertura en El Colegio de Jalisco, una experiencia enriquecedora y necesaria para el desarrollo de mi tesis, te agradezco el apoyo y el impulso que les brindas a las y los alumnos, me incluyo; Dr. Martín Vera, muchas gracias por las aportaciones y consejos durante el proceso final del doctorado, valoro mucho la disponibilidad que has mostrado hacia mi persona, gracias por dejarme aprender; y Dr. René Valdiviezo, muchas gracias por tu aporte en la recta final del doctorado, te agradezco el tiempo y esfuerzo dedicado a mi persona.

De manera general, le agradezco a todos y todas las docentes que tuve la oportunidad de conocer en El Colegio de la Frontera Norte, sin lugar a duda han sido parte fundamental de mi crecimiento como persona, las experiencias que académicas en la institución serán herramientas que formarán parte de mi desarrollo profesional donde quiera que me encuentre.

Por último, pero no menos importante, quiero agradecer a las personas que estuvieron conmigo en todo momento durante estos 4 años, quienes me acompañaron en los momentos de felicidad por cumplir objetivos, y al mismo tiempo estuvieron a mi lado en los momentos difíciles que plantea un desafío como el estudio de un doctorado de tiempo completo.

Por una parte, gracias a mis padres Rubén y Patricia, sin el apoyo de ellos, nada de esto sería posible, y no me refiero sólo a la conclusión de este proceso formativo, sino, a todos los pequeños logros que me trasladaron a este momento en particular. Espero no se les olvide lo orgulloso que estoy de ser su hijo, gracias por todo.

Por otra parte, también le agradezco de manera especial a mi pareja, Sandra, muchas gracias acompañarme durante todo el proceso, no ha sido un camino fácil para ambos, gracias por estar ahí en los momentos más complicados, gracias por creer en mí. Simplemente gracias.

## **Resumen**

Este trabajo se enfoca en el problema de la corrupción en México, fenómeno que afecta negativamente a cualquier Estado. Por ello, se realiza un análisis de las instituciones creadas para el combate a la corrupción; específicamente a nivel subnacional, porque a pesar de existir el mismo marco institucional para todos los estados, cada entidad tiene avances diferenciados en el desarrollo su institución anticorrupción.

La investigación compara dos entidades con resultados operativos opuestos. El objetivo es analizar que genera esta disparidad en el funcionamiento; para ello, se utiliza la teoría de la variación en la fortaleza institucional de Levitsky y Murillo (2012), que identifica tres variables para tener éxito. Primera, estabilidad en las leyes; segunda, imposición, capacidad estatal punitiva; y tercera, el apoyo de los intereses organizados, que actores sociales poderosos se involucren y apoyen a las instituciones.

En ese sentido, los sujetos de estudio fueron los Sistemas Estatales Anticorrupción de Baja California y de Jalisco en el periodo de 2015 a 2019. A través de un enfoque cualitativo se analizaron a las instituciones; mediante una revisión a los marcos normativos estatales, una investigación al nivel de impunidad estatal y la realización de entrevistas a especialistas en el tema.

El estudio comparativo logró establecer las diferencias entre ambas instituciones anticorrupción, la principal, el apoyo de los intereses organizados, que fue un factor decisivo para que la institución de Jalisco sobresalga en funcionamiento en comparación de la institución de Baja California.

*Palabras clave:* Instituciones, Corrupción, Participación Social, Fortaleza Institucional

## **Abstract**

This paper focuses on the problem of corruption in Mexico, a phenomenon that negatively affects any state. Therefore, an analysis of the institutions created to fight corruption is carried out; specifically at the subnational level, because despite the existence of the same institutional

framework for all states, each entity has differentiated advances in the development of its anti-corruption institution.

The research compares two entities with opposite operational results. The objective is to analyze what generates this disparity in performance; for this, the theory of variation in institutional strength of Levitsky and Murillo (2012) is used, which identifies three variables for success. First, stability in the laws; second, enforcement, punitive state capacity; and third, the support of organized interests, that powerful social actors get involved and support the institutions.

In this sense, the subjects of study were the State Anti-Corruption Systems of Baja California and Jalisco in the period from 2015 to 2019. Through a qualitative approach, the institutions were analyzed through a review of the state regulatory frameworks, an investigation of the level of state impunity and interviews with specialists in the field.

The comparative study was able to establish the differences between both anti-corruption institutions, the main one being the support of organized interests, which was a decisive factor for the Jalisco institution to stand out in comparison to the Baja California institution.

**Key words:** Institutions, Corruption, Social Participation, Institutional Strength.

## ÍNDICE

Introducción.....	1
CAPÍTULO I. DISEÑO METODOLÓGICO .....	8
1.1    Introducción.....	8
1.2    Planteamiento del problema.....	9
1.3    Metodología.....	11
1.4    Preguntas de investigación.....	13
1.5    Objetivos de la investigación.....	14
1.6    Sujetos de estudio .....	14
1.7    Lugar y temporalidad del estudio .....	15
1.8    Hipótesis de investigación .....	15
1.9    Estrategia de análisis de la información.....	16
CAPÍTULO II. ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y CORRUPCIÓN .....	18
2.1    Institucionalismo.....	18
2.2    Teorías institucionales .....	22
2.2.1    Institucionalismo histórico .....	22
2.2.2    Institucionalismo sociológico.....	24
2.2.3    Institucionalismo de la elección racional.....	25
2.3    Enfoques de análisis institucional.....	27
2.4    Fortaleza/Debilidad institucional.....	31
2.5    Corrupción .....	36
2.6    Tipos de Corrupción .....	40
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES QUE COMBATEN LA CORRUPCIÓN .....	48
3.1    Introducción.....	48
3.2    Instituciones Anticorrupción.....	48
3.3    Corrupción e instituciones anticorrupción en México.....	56
3.4    Mediciones de la corrupción.....	61
3.5    Sistema Nacional Anticorrupción de México.....	65
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE BAJA CALIFORNIA .....	72
4.1    Contexto de corrupción en el Estado de Baja California.....	72

4.2	Antecedentes del Sistema Estatal Anticorrupción en Baja California.....	76
4.3	Proceso para la constitución del Sistema Estatal Anticorrupción.....	78
4.4	Diseño y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California.....	84
<b>CAPÍTULO V. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL SISTEMA ESTATAL</b>		
<b>ANTICORRUPCIÓN DE JALISCO .....</b>		
5.1	Contexto de corrupción en el Estado de Jalisco.....	93
5.2	Antecedentes del Sistema Estatal Anticorrupción en Jalisco .....	98
5.3	Proceso para la constitución del Sistema Estatal Anticorrupción.....	102
5.4	Diseño y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.....	108
<b>CAPITULO VI. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS SISTEMAS ESTATALES</b>		
<b>ANTICORRUPCIÓN.....</b>		
6.1	Estabilidad en los Sistemas Estatales Anticorrupción de Baja California y de Jalisco 116	
6.2	Imposición en los Sistemas Estatales Anticorrupción de Baja California y de Jalisco 120	
6.3	Intereses organizados en los Sistemas Estatales Anticorrupción de Baja California y de Jalisco.....	129
<b>CONCLUSIONES.....</b>		139
<b>Bibliografía.....</b>		152
<b>Anexos.....</b>		i

## **Introducción**

La corrupción es un fenómeno existente en todos y cada uno de los Estados de mundo, según Rothstein (2021) en la actualidad es un problema muy serio que evita el desarrollo de los países, pareciera un enfermedad que enfrentan todos los Estados; desde la óptica de las administraciones públicas la corrupción genera afectaciones en la sociedad en general, ya sea en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales de vital importancia como las educativas, las de salud pública, y de infraestructura, que generan bajos niveles de calidad en sus servicios públicos, que impactan directamente en la comunidad. Por otra parte, la corrupción también vulnera la confianza que la sociedad tiene en las autoridades gubernamentales, lo que genera menor apoyo a la democracia y percepciones de falta de legitimidad en los servidores públicos.

Por ello, las organizaciones internacionales colocaron el tema en la agenda pública trasnacional hace ya más de 20 años, esto para generar y compartir información sobre este fenómeno social. El foro más importante en ese preciso momento fue el creado por la Organización de las Naciones Unidas que llevó a cabo la Convención para el Combate a la Corrupción, donde participaron todos los países que en su momento integraban el organismo internacional. Desde ese hecho hasta la fecha, se han realizado diferentes esfuerzos internacionales, regionales y nacionales para controlar la corrupción.

De las convenciones y reuniones entre países, se ha desarrollado en la comunidad internacional una serie de medidas anticorrupción, que básicamente son implementar un marco normativo que establezca las sanciones a las personas que cometan presuntos actos de corrupción; y por otro lado, desarrollar instituciones que se especialicen en el control y combate a la corrupción en los diferentes Estados.

Entendiendo que la corrupción es un problema para todos los Estados, y daña de manera importante los sectores económicos, políticos y sociales de un país, es de vital importancia entender como controlar de la mejor manera posible los daños que ocasiona este fenómeno en la vida común de la sociedad.

Y, es a partir de esta situación que la mayoría de los países inician un proceso de creación de un marco legal para castigar los delitos de corrupción, los organismos internacionales delinearon una estrategia anticorrupción que muchos Estados han seguido para su combate. Estas reformas legales propician las bases para el inicio de las instituciones anticorrupción en muchos países del mundo, donde estos organismos son los encargados de investigar y sancionar los actos de corrupción.

En ese sentido, México retoma los esfuerzos internacionales en atención al problema de corrupción que tiene en las instituciones gubernamentales, y es así como se inicia con la adecuación de las normas formales para iniciar su combate mediante las instituciones especialistas anticorrupción. Este esfuerzo ha sido continuo y el Estado Mexicano reconoce que la corrupción es uno de los problemas que la sociedad considera más preocupantes. Por lo tanto, en los últimos años se ha desarrollado el andamiaje necesario para dar vida al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales Anticorrupción.

Es en esta etapa donde la investigación busca desarrollar su trabajo, entendiendo la gravedad del problema de la corrupción, en ese sentido se buscará analizar el diseño e implementación de dos sistemas locales que han sido referentes a nivel nacional; uno por sus buenas prácticas, y el otro, por sus graves problemas de operación. Nos referimos a los casos particulares de Jalisco y de Baja California. Para llevar a cabo este análisis se parte de la teoría del fortalecimiento institucional de Levitsky y Murillo (2012), que nos indica los diferentes factores que debe tener una institución para cumplir con el objeto de su creación.

Este trabajo busca analizar la fortaleza institucional de los Sistemas Estatales Anticorrupción de Baja California y de Jalisco, con la intención de identificar cuáles son las diferencias y semejanzas que existen entre ellos, y si esas diferencias son un motivo para la disparidad de su funcionalidad. Esta teoría identifica ciertos factores necesarios para generar esta fortaleza institucional, y precisamente es lo que esta investigación busca analizar en las instituciones de las entidades federativas.

El desarrollo del trabajo de investigación esta estructurado de manera que se pueda identificar todo el contexto que rodea al proyecto. En la primera sección se desarrolla el diseño metodológico donde se describe como la corrupción ha dañado en muchos contextos a México y a sus entidades federativas, y es ahí donde se plantea la importancia de analizar las instituciones que combaten la corrupción en el ámbito local. Teniendo en cuenta que México y sus entidades han mostrado obtener resultados negativos en temas de combate a la corrupción, se destacan dos entidades específicas por su funcionamiento atípico, opuestos en cuanto a la funcionalidad, Baja California y Jalisco.

Lo que lleva a preguntarse cuáles son las diferencias que ocasionan este fenómeno, si las bases normativas son iguales para todas las entidades federativas. Por ello, se utiliza la teoría de la fortaleza institucional que brinda una serie de supuestos que verifiquen la existencia de condiciones favorables para que las instituciones cumplan con sus objetivos. De esta manera, esta teoría funciona para analizar los factores de estabilidad, imposición y el apoyo de intereses organizados que generan fortaleza en una institución.

Y, con base en ello, se desarrolla una metodología cualitativa para verificar si estos factores se encuentran en los sujetos de estudio, que, en este caso, son las instituciones anticorrupción de Baja California y de Jalisco. Para ello, se plantea la necesidad de realizar una revisión del marco normativo de ambos estados, para verificar el factor de estabilidad. También,

se hace una exploración de datos sobre la impunidad a nivel estatal, esto, con la finalidad de atender el factor de imposición, entendido como la aplicabilidad de las normas formales. Por último, se lleva a cabo una serie de entrevistas a actores clave en la formación de las instituciones anticorrupción, con el objetivo de obtener información de los expertos que formaron parte de los esfuerzos en el combate a la corrupción.

Después, en la siguiente sección lo que se busca es analizar las bases teóricas que fundamentan la investigación, un marco teórico que explique que son las instituciones y cuál es su importancia en el desarrollo de la sociedad, porque su estudio es importante y brinda una contribución al campo de las ciencias sociales.

Se plasma en el documento cual ha sido la evolución del estudio de las instituciones, desarrollando las líneas de pensamiento más importantes que han generado los insumos para describir de que sirven y cuál es la funcionalidad de estas. Voigt y Engerer (2002), describen a las instituciones como la necesidad de establecer parámetros que regulen las acciones de las personas dentro de una comunidad; con base en esta definición, se entiende que las instituciones son vistas como un marco de reglas que regula el comportamiento de las personas en sociedad. En ese sentido, este capítulo describe la evolución del estudio de las instituciones acorde a su temporalidad.

Esa acumulación de conocimiento desarrolla nuevas concepciones sobre las instituciones, de hecho, se crean corrientes de pensamiento que cuestionan los supuestos del viejo institucionalismo, este pensamiento añade nuevas dinámicas que forman parte del desarrollo de las teorías neoinstitucionalistas. Esta evolución es de vital importancia para este trabajo, ya que de ahí se genera la teoría de la fortaleza institucional, por lo que es muy importante poder sentar las bases que sustentan el análisis institucional que se quiere realizar.

También, se analiza a profundidad en este capítulo el concepto de corrupción y sus tipos, ya que independientemente que es un constructo que lleva varios años en los trabajos de investigación de las ciencias sociales, no existe un concepto global generalizado, por ello, es importante sentar las bases del significado de la corrupción enfocado al tema institucional. Donde el concepto de corrupción pública es el más adecuado para el desarrollo de esta investigación; por lo tanto, esta sección le brinda al trabajo un sustento teórico y académico al análisis de las instituciones que combaten la corrupción.

En los siguientes capítulos se analizan las instituciones anticorrupción que existen a nivel internacional, se desarrolla la importancia que han tenido los organismos internacionales para generar una agenda anticorrupción en la mayoría de los países. Es importante que esta sección analiza los beneficios y las contrariedades que tienen los diferentes modelos que han establecido diversos Estados.

Esto genera las bases para identificar modelos que hayan tenido buenas prácticas, y como estas buenas prácticas fueron adoptadas al diseño que finalmente se concretó a nivel nacional; tener una visión de los resultados que han obtenido otras instancias y entender cuales son las mediciones internacionales más reconocidas en el combate a la corrupción, brinda la oportunidad de tomar decisiones más informadas. Esta sección brinda un panorama general de como se combate la corrupción en diferentes partes del mundo, información necesaria para los entusiastas en el tema de la rendición de cuentas, ya que, en un mundo tan interrelacionado y tan dependiente, es una obligación en la generación del conocimiento, investigar las diversas problemáticas desde una visión internacional.

Por último, se analiza brevemente la institución nacional que combate la corrupción, su funcionamiento y su marco normativo; esto es de vital importancia, dado que el combate a la corrupción a nivel subnacional nace precisamente de la normativa general que establece las características del Sistema Nacional Anticorrupción. Con ello, las entidades estatales tienen el

compromiso de desarrollar un marco institucional con las mismas características, entendiendo que esto generará una mejor coordinación en los temas anticorrupción.

Siguiendo el desarrollo de este capítulo, se lleva a cabo un análisis institucional que busca comparar dos sistemas estatales anticorrupción que son opuestos en su funcionalidad, Baja California y Jalisco. Esto con la finalidad de comprender el contexto de corrupción local, los antecedentes de la propia institución y como se llevaron los procesos de constitución del nuevo organismo anticorrupción.

La intención de finalizar con la comparación entre ambos entes anticorrupción desde una visión de la fortaleza institucional; una teoría que nos indica que las instituciones deben tener ciertas características para que puedan funcionar en el tiempo, es para comprender cuales son los factores que generan esta disparidad en el funcionamiento de uno, en comparación, con el otro.

En ese sentido, se analizan los siguientes factores; la estabilidad del marco normativo, que las leyes no se encuentren en constante movimiento; la imposición, que es la fuerza pública y la aplicación de las sanciones por parte del gobierno, ya que cada institución dependerá de la posibilidad de aplicar sus medidas coercitivas; y del apoyo de los intereses organizados, un elemento primordial en democracias jóvenes, que nos indica que para que las instituciones funcionen en Estados de debilidad institucional en fundamental el apoyo de los actores sociales, ya que son ellos el elemento que genera certidumbre en la aceptación de los cambios institucionales.

Los resultados nos muestran que existen similitudes en algunos factores, sin embargo, existen diferencias sustanciales en otras. La implementación de las instituciones anticorrupción tienen dinámicas diferentes, la participación de los actores sociales es un punto clave a tomar en cuenta en la creación y funcionamiento de las instituciones; ya que son estos intereses

organizados los que tienen la oportunidad de generar cambios, como lo explica la teoría de la fortaleza institucional en democracias jóvenes.

# CAPÍTULO I. DISEÑO METODOLÓGICO

## 1.1 Introducción

En México existen graves problemas de percepción de corrupción según Transparencia Internacional (TI), en su Índice de Percepción de la Corrupción 2021 (IPC) nuestro país está ubicado en el lugar 124 de una lista con 180 países, donde el 1er lugar es para el país con la menor percepción de corrupción y el lugar 180 para el país con la mayor percepción de corrupción. Este indicador otorga un parámetro de comparación para todos los países que participan en el IPC, y sirve como referencia para comprender el tamaño del problema que es la corrupción en México, aunque éste instrumento este diseñado sólo para entender la percepción de la social de la corrupción en los Estados participantes.

La corrupción en territorio nacional ha sido una constante en el avance de los años, así lo muestran las estadísticas de Transparencia Internacional, Casar (2015) nos indica que según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la corrupción tiene un costo económico para los mexicanos aproximadamente el 2% de Producto Interno Bruto (PIB), que es equivalente aproximadamente a 350 mil millones de pesos. Datos complejos para un país con desigualdades importantes donde 53.3 millones de personas viven en la pobreza, como lo comenta Esquivel (2015).

La corrupción un tema prioritario para el Estado, por ello, a través de reformas constitucionales a partir de 2014 en México se establecen los cimientos donde se le dará vida al diseño institucional nacional para el combate a la corrupción, dando surgimiento al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Con el diseño e implementación del SNA se generan una serie de requisitos y normativas para replicar la institución a nivel estatal para todas las entidades federativas, continuando con

el proceso de fortalecimiento institucional en el combate a la corrupción; cabe destacar que las entidades federativas han desarrollado modelos institucionales diferentes al propuesto a nivel nacional, debido al contexto local, político, económico y social de cada estado.

En ese sentido, la investigación busca llevar a cabo un análisis de la fortaleza institucional para identificar los factores por los cuales no se ha realizado la implementación total del andamiaje del Sistema Estatal Anticorrupción en Baja California (SEABC) en los tiempos previstos legalmente, y como ha influido el diseño institucional en el desempeño de este; en comparación con la implementación y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL) que se ha destacado a nivel nacional como una de las entidades que muestra avances importantes en el funcionamiento general de la institución.

La investigación se desarrollará dentro del periodo 2015 - 2019, debido a que en el año de 2015 se aprobó la normativa para la creación institucional de los sistemas anticorrupción en el país, y el cierre de la investigación es al término el año 2019 para analizar los avances que tuvieron los sistemas locales en un periodo específico, donde el contexto de la alternancia gubernamental a nivel nacional en 2018, la gubernamental a nivel local en Jalisco en 2018 y Baja California en 2019, generan situaciones particulares que son de interés para el análisis institucional en virtud de generar aspectos positivos o negativos en sus procesos de diseño, implementación y desarrollo en el combate a la corrupción.

## 1.2 Planteamiento del problema

El planteamiento del problema proviene del contexto global en temas de combate a la corrupción en los Estados, en el año 2003 se llevó a cabo la Convención de la Naciones Unidas contra la corrupción en Mérida, Yucatán, entidad federativa de México, para llegar a un consenso internacional sobre la conceptualización y el combate a la corrupción mediante normativas,

reglamentos y medidas estándares que cualquier país pudiera aplicar para hacer frente la corrupción.

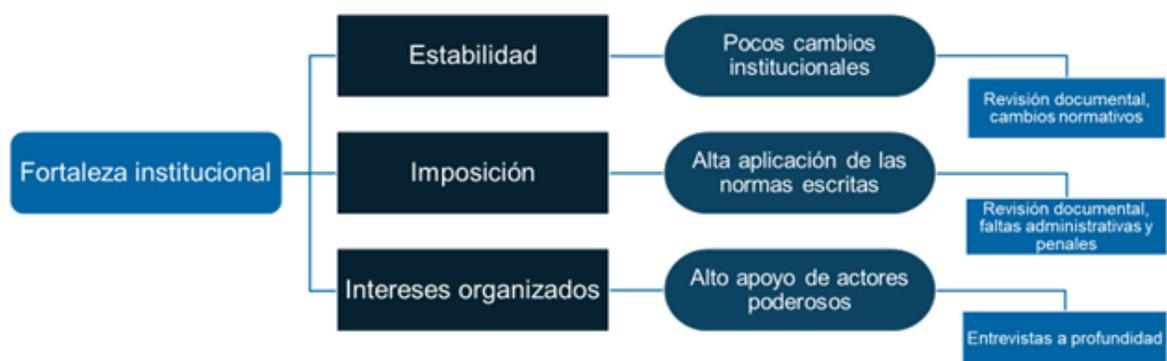
Actualmente en México, la corrupción es un tema prioritario para el gobierno federal, local y para la sociedad, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año de 2015 la corrupción se ubicaba como el segundo problema a atender de acuerdo con los ciudadanos mexicanos.

Otro aspecto importante para tomar en cuenta es el entorno institucional en México, ya que es a través de las instituciones como se pretende controlar, disminuir y combatir la corrupción. En ese sentido la debilidad institucional es una constante en el contexto de los países en vías de desarrollo, Latinoamérica forma parte de esa problemática, esta situación según O'Donnell (1993) tiene repercusiones negativas porque al no existir reglas estables y efectivas se generan problemas en la democracia y en la economía por la inestabilidad de las instituciones, donde los actores no se preocupan por cumplir con las normas formales debido a la creencia de que éstas no van a perdurar en el tiempo.

Teniendo en cuenta la importancia del combate a la corrupción mediante instituciones estables, en el año 2015 México tomó la decisión de crear mediante reformas constitucionales una nueva institución que tiene la finalidad de coordinar los esfuerzos anticorrupción de varios organismos que se encuentran dentro del gobierno federal, y así nace el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que a su vez brinda las directrices generales para los procesos de diseño e implementación que las entidades federativas llevarán a cabo para formar sus propios sistemas locales anticorrupción. El tema de estudio se genera con base en el contexto específico de cada estado de la república, porque a pesar de tener lineamientos generales dictados por la federación, cada estado tiene un diseño particular y avances diferenciados en el desarrollo de la institución que combatirá la corrupción a nivel local.

El problema de la corrupción es generalizado en toda la república mexicana, en Baja California y Jalisco no es la excepción, ambas entidades federativas han trabajado en el diseño e implementación de sus sistemas estatales anticorrupción, con resultados opuestos en sus procesos. El estudio comparado sobre el análisis de la variación en la fortaleza institucional busca determinar cuáles son las razones de la diferenciación en el funcionamiento, y que papel juega el contexto y los actores locales para esos resultados en las entidades mencionadas.

Figura 1.1 Diagrama teórico



Fuente: Elaboración propia con fundamento en Levitsky y Murillo (2012).

### 1.3 Metodología

Se busca utilizar un diseño de enfoque cualitativo que analice si las diferencias institucionales en los sistemas anticorrupción estatales son determinantes en el proceso de diseño e implementación, en cuanto al tiempo y funcionamiento de ellos, se utilizará el estudio de casos, según Gerring (2017) este diseño nos permite generar conocimientos a profundidad del fenómeno estudiado, que nos brinda un mejor enfoque sobre las relaciones causales del objeto de estudio. Por otra parte, Gundermann (2013) establece que un estudio de caso nos ayuda en el entendimiento de un fenómeno en particular, donde se busca comprender sus características en relación con la teoría estudiada.

Se llevará a cabo un estudio comparado sobre dos casos de estudio particulares que nos permitan identificar diferencias entre los fenómenos y su relación con la teoría. Los casos de estudio que se van a comparar serán el sistema estatal anticorrupción de Baja California y el sistema estatal anticorrupción de Jalisco, ya que son casos atípicos por su funcionamiento, donde podríamos decir que uno es un caso de éxito en su funcionamiento y el otro es un caso con dificultades en su funcionamiento.

Dentro de las fuentes de información a utilizar para llevar a cabo la investigación se encuentran, la investigación documental que nos brindará información sobre la normativa de las instituciones estatales, para verificar la armonización de la ley federal con las leyes locales, ya que esta situación es importante para entender el poder de imposición de las normas formales en el funcionamiento de la institución a nivel entidad federativa.

También se utilizará como método de recolección de información 11 entrevistas a expertos; distribuidas en ambas entidades federativas, en efecto a los actores que forman parte de las instituciones sujetas a estudio para generar información cualitativa, Verd y Lozares (2016) nos explican que una de las justificaciones para elegir la entrevista se da cuando la información de interés no se puede observar directamente, cuando las acciones se refieren al pasado, cuando la fuente principal de información son los propios actores a quien se entrevistará, entre otras.

Además de sus ventajas por su riqueza informativa, es importante aclarar que no se busca llegar a una muestra representativa a nivel estadístico, sino, obtener información basta de los expertos en el tema.

Los sujetos de estudio son los sistemas estatales anticorrupción, y en lo particular los actores principales que integraron e integran dicho organismo, la entrevista se realizará a los representantes de cada organismo que conforman los sistemas estatales anticorrupción de Baja

California y de Jalisco, esto con la finalidad de generar información que se pueda comparar para cada entidad federativa.

Figura 1.2 Diagrama metodológico



Fuente: Elaboración propia

#### 1.4 Preguntas de investigación

✓ **Pregunta general**

¿Existen diferencias en la fortaleza institucional de cada sistema estatal anticorrupción que generen disparidad en los procesos para el diseño e implementación de la institución?

✓ **Preguntas específicas**

- ¿Qué papel tienen la imposición y la estabilidad en los procesos para el diseño e implementación de los sistemas estatales anticorrupción?
- ¿Existen diferencias en las legislaciones locales referentes al combate a la corrupción, y cuál es la variación respecto a la legislación nacional anticorrupción?
- ¿Cuáles son los actores más importantes en el diseño e implementación de los sistemas estatales anticorrupción?

## 1.5 Objetivos de la investigación

### ✓ Objetivo general

Analizar la fortaleza institucional de los sistemas estatales anticorrupción de Baja California y Jalisco, que nos permita realizar un comparativo entre las entidades para identificar los procesos de diseño e implementación de la institución a nivel local.

### ✓ Objetivos específicos

- Identificar si existe estabilidad e imposición institucional en el diseño e implementación del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California y de Jalisco.
- Conocer las diferencias en los diseños institucionales del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California y de Jalisco.
- Distinguir a los actores de mayor relevancia en el diseño e implementación del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California y de Jalisco.

## 1.6 Sujetos de estudio

Se llevará a cabo un estudio comparado sobre dos casos de estudio particulares que nos permitan identificar diferencias entre los fenómenos y su relación con la teoría. Los casos de estudio que se van a comparar serán el sistema estatal anticorrupción de Baja California y el sistema estatal anticorrupción de Jalisco, ya que son casos con comportamientos diversos por su funcionamiento, esto nos brindará la oportunidad de estudiar casos específicos donde podríamos analizar las variables de su funcionamiento, datos importantes para conocer las características de las instituciones subnacionales.

Los sujetos de estudio son los sistemas estatales anticorrupción, y en lo particular los actores principales que diseñaron e implementaron dicho organismo, ya que se busca desarrollar

una entrevista dirigida hacia los expertos que han participado en el proceso de los sistemas estatales anticorrupción. Las entrevistas se realizarán a los representantes de cada organismo que conforman los sistemas estatales anticorrupción de Baja California y de Jalisco. Esto con la finalidad de generar información que se pueda comparar para cada entidad federativa.

- ✓ Sujetos de estudio de la investigación

Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California

Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

### 1.7 Lugar y temporalidad del estudio

La investigación está delimitada a dos entidades federativas que se estudiarán con el método comparado, se realizará un análisis de la fortaleza institucional del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California y de Jalisco.

Esta investigación se hará dentro del periodo 2015 – 2019, debido a que fue el año en que iniciaron las reformas constitucionales que crearon el SNA y también es un periodo donde hubo cambio de gobierno en el poder; el estudio tiene la finalidad de generar información para un análisis comparado sobre los procesos particulares del diseño e implementación de cada institución estatal que indiquen la variación en la fortaleza institucional.

### 1.8 Hipótesis de investigación

- El apoyo de los intereses organizados (autoridades electas, movimientos sociales, partidos políticos, poder judicial, organizaciones de la sociedad civil, etc.) es decisivo para el correcto funcionamiento de los Sistemas Estatales Anticorrupción.
- Las diferencias en el diseño institucional de los Sistemas Estatales Anticorrupción son una condicionante para el funcionamiento de la institución.

- La profesionalización y especialización de la sociedad civil local en el tema anticorrupción es una variable fundamental para el buen diseño institucional y la correcta implementación de los Sistemas Estatales Anticorrupción.

## 1.9 Estrategia de análisis de la información

Para llevar a cabo un análisis de la fortaleza institucional, se realizará trabajo de gabinete y entrevistas a expertos que generaran la evidencia para realizar una triangulación o combinación de los datos obtenidos de fuentes primarias y secundarias. Para la obtención de estos datos se utilizarán las tres variables independientes desarrolladas en las investigaciones de Levitsky y Murillo (2012): Estabilidad, Imposición e Intereses organizados.

- ✓ Estabilidad
  - Trabajo de gabinete en revisión de evidencia jurídica y datos institucionales
    - Evolución de la legislación federal en temas de combate a la corrupción
    - Evolución de la legislación estatal en las entidades federativas estudiadas
    - Armonización estatal de leyes federales en temas anticorrupción
- ✓ Imposición
  - Trabajo de gabinete en revisión de datos institucionales oficiales y no oficiales (estudios académicos, estudios de organismos internacionales y nacionales, etc.)
    - SESNA – Catálogo de Información sobre Corrupción en México v2.0
      - INEGI – Censo Nacional de Impartición de Justicia
      - INEGI – Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal
      - Datos abiertos MX / Plataforma Nacional de Transparencia
      - OSC Nacionales e Internacionales
- ✓ Intereses organizados
  - Entrevistas a expertos sobre los sistemas estatales anticorrupción
    - Diseño institucional
    - Proceso legislativo
    - Proceso de creación de los entes de combate a la corrupción

- Actores principales
- Contexto local en lo político, social y económico

## **CAPÍTULO II. ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y CORRUPCIÓN**

### **2.1 Institucionalismo**

Todas las actividades que se realizan hoy en día en una sociedad están regidas por reglas que han sido impuestas por la sociedad, éstas tienen como finalidad desarrollar una convivencia armoniosa en la comunidad; sin estas reglas, simplemente viviríamos en una situación de constante incertidumbre en los contextos sociales, económicos y políticos. Este supuesto ha acontecido a lo largo de la historia, y en ello, radica la importancia de comprender a las instituciones, concepto primordial en el estudio del comportamiento en grupo para las ciencias sociales, principalmente en el campo de las políticas públicas.

El concepto de instituciones tiene muchas definiciones aceptadas en la academia, es un fenómeno muy estudiado debido a que forma parte de nuestra convivencia como sociedad. En este trabajo de investigación no se pretende agotar la discusión teórica, pero, tiene la intención de describir el concepto de manera generalizada para comprender la base del proyecto de investigación que aquí se pretende desarrollar.

En ese sentido, podemos entender a las instituciones como una serie de normas interrelacionadas entre sí que establecen las medidas necesarias para el comportamiento y la interacción entre los seres humanos con el propósito de lograr consensos que propicien el desarrollo de una sociedad. Por lo tanto, diversos autores nos brindan sus propias definiciones acerca de las instituciones, pero muchos de ellos coinciden en que ellas nos brindan un marco referencial autoimpuesto que condiciona las actividades entre personas mediante una especie de reglas del juego para la convivencia y el desarrollo social (March y Olsen, 1989; North, 1990; Peters 2003; Scott, 1995; Jepperson, 2021).

Entonces, las instituciones buscan dar certidumbre a las acciones de las personas en sociedad, según Voigt y Engerer (2002) las comunidades buscan generar un marco de referencia para las actividades que se desarrollan dentro de las mismas, por ello, generan instrumentos capaces de sancionar conductas que escapen de las reglas formales que establecieron en consenso.

Con base en las definiciones anteriores, podemos entender la importancia que tienen las instituciones en la sociedad, su estudio pretende comprender el desarrollo de las comunidades a través de sus reglas, procedimientos, relaciones, conductas, acciones, comportamientos, organizaciones, etc. (Rivas, 2003:38). En ese sentido, el estudio de las tiene especial interés en analizar como se desarrollan algunos Estados y sus sociedades en diferentes contextos. Como es que unos Estados se desarrollan más que otros, y brinda la oportunidad de generar y construir nuevos conocimientos en el área de las ciencias sociales.

El institucionalismo ha tenido varios objetivos a lo largo del tiempo, según los autores Eslava, Orozco y Valencia (2011) en sus inicios su razón de ser fue analizar los regímenes políticos, las constituciones de los Estados, las estructuras sociales, etc., buscando dar una respuesta al debate sobre si el actuar de los individuos está condicionado por las instituciones o es el individuo quien determina su propia conducta. De forma similar Ortega (2004) menciona que el institucionalismo clásico muestra su enfoque principal en las estructuras burocráticas de la administración pública, en la mayoría de los casos se realizaban mediante estudios descriptivos y normativos.

Por lo tanto, los científicos sociales de esa época tenían especial interés en desarrollar marcos normativos que le dieran estructura a los hábitos, costumbres, acciones morales y conductas colectivas para ordenar a la sociedad. El foco teórico de los institucionalistas clásicos estaba encaminado hacia la mejora legalista de la administración pública, su énfasis estaba claramente marcado hacia el análisis de las leyes y constituciones de los Estados, realizando investigaciones de seguimiento como una herramienta primordial para desarrollar estudios sobre

la evolución de los Estados, sus formas de gobierno y sus estructuras normativas (Apter, 2001; Peters, 2003; Rivas, 2003).

En este sentido, los autores concuerdan en la narrativa de que el institucionalismo clásico dio total importancia a las estructuras preestablecidas en el tiempo, donde la agencia de los actores queda fuera de los factores importantes para comprender a las instituciones; según Peters (2003) con el paso del tiempo estudios revelaron inconsistencias en sus resultados, el comportamiento de los actores era un factor inestable en el estudio de las instituciones, ésta fue una de las críticas que dio paso al inicio del desarrollo sobre teorías que buscaban explicar las interacciones entre sociedad y organizaciones donde el contexto político, económico y social tiene influencia sobre las instituciones.

Según March y Olsen (1989) a partir de la década de los 80s y 90s, se inicia un replanteamiento sobre la forma de estudiar a las instituciones, los autores reconocen que la dinámica de las instituciones va más allá del estudio estático de las normas formales, existen elementos como el contexto externo, acciones simbólicas, decisiones de los agentes y la posibilidad de que las propias instituciones cuenten con un cierto grado de autonomía.

También, es importante comentar que el nuevo institucionalismo según Hernández (2010), se concentra en estudiar la relación que existe en la agencia con la estructura y viceversa, las reglas formales e informales y, además tiene especial enfoque en el cambio institucional. En el mismo sentido, Powell (2007), comenta que toda institución tiene en su formación características del entorno social y político de la localidad, estas variables condicionan a los gobiernos, las leyes, los sistemas de gobierno, los Estados, etc.

Esta nueva visión toma en cuenta el contexto general y local de las instituciones, Rivas (2003) reconoce en su investigación la importancia que tiene el Estado en los procesos institucionales, además le brinda al individuo agencia en la conformación y comportamiento de

las diversas instituciones de su entorno, sin olvidar que todo esto se genera en un clima influenciado por los contextos sociales, políticos, culturales y económicos que se desarrollan en determinado tiempo y espacio.

En ese sentido, el neoinstitucionalismo considera a las instituciones como un sistema normativo, de creencias, de reglas, de costumbres y de organizaciones relacionadas entre sí, que generan intercambios en económicos, sociales, políticos y culturales para otorgar certidumbre a una comunidad (North, 1990; Greif, 2001; Berger, 2000; Tsebelis, 1990; Peters, 2003).

Dentro del neoinstitucionalismo surgen diversas teorías que buscan dar explicación al desarrollo institucional, Hall y Taylor (1996) consideran tres grandes ramificaciones, entre los que se encuentran el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo sociológico.

En ese mismo sentido, Peters (2003) hace alusión a una variedad más amplia de enfoques que forman parte del neoinstitucionalismo, entre los que menciona al institucionalismo histórico, institucionalismo empírico, institucionalismo de elección racional, institucionalismo internacional, institucionalismo sociológico, institucionalismo de representación de intereses e institucionalismo normativo; cada uno de ellos con algunas similitudes, de hecho según el mismo autor, comenta que una vez que se ha realizado una serie de estudios sobre los enfoques del nuevo institucionalismo, se puede argumentar que existe una base común para justificar una perspectiva única con diversas aristas.

Debido a las razones que se explican anteriormente, este documento no pretende indagar en los detalles descriptivos que Peters (2003) desarrolla en cada uno de esos enfoques. Es importante señalar que debido a la flexibilidad del neoinstitucionalismo coexisten muchas teorías y metodologías en una misma línea de pensamiento. Pero, es primordial destacar las corrientes que se han estado desarrollando con más intensidad.

Actualmente hay un resurgimiento del estudio sobre las instituciones, los fenómenos que acontecen día con día en el ámbito político, económico, social y cultural, tienen relación con alguna institución. La sociedad a nivel internacional ha experimentado diversos cambios abruptos en regímenes presidenciales, cambios legislativos, movimientos sociales, debilitamiento institucional y económico, teorías de pensamiento extremistas, etc., que forman y estructuran nuevos marcos normativos en la sociedad.

Por consiguiente, la teoría neoinstitucionalista busca analizar estos fenómenos desde diferentes enfoques, utilizando técnicas y metodologías multidisciplinarias con la finalidad de generar respuestas a las nuevas realidades sociales.

## 2.2 Teorías institucionales

Las teorías institucionales buscan argumentar desde una postura diferente las respuestas sobre los fenómenos sociales dentro de las instituciones, para el alcance de esta investigación, se lleva el análisis de los tres enfoques más desarrolladas por los investigadores sociales.

### 2.2.1 Institucionalismo histórico

Según Hall y Taylor (1996) este institucionalismo tiene la característica de desarrollarse a través de una ruta de dependencia, donde con base en los acontecimientos históricos, las ideas y las asimetrías de poder les otorgan a ciertos grupos de individuos ventajas para el disfrute de los beneficios que otorga la toma de decisiones y/o privilegios de dominio dentro de las instituciones, esto significa, que las organizaciones tienen una condicionante arraigada al momento histórico de su creación, donde los factores contextuales juegan un papel importante en la institución. Una institución que fuera creada al mismo tiempo en dos Estados con diferentes condiciones políticas, económicas y sociales, tendrían resultados diferentes.

Autores como Thelen y Steinmo (1992) siguen con la línea de otorgarle un especial peso específico a los valores, ideas y tradiciones en la formación de las instituciones, entendiéndolas como estas reglas formales que se desarrollan gracias a la confrontación de intereses opuestos, por lo tanto, las instituciones tienden a ser el resultado de los individuos vencedores de un conflicto, Saavedra (2016) nos comenta que para el institucionalismo histórico los procesos políticos en la temporalidad son muy importantes, ya que marcan el nacimiento o cambio de las instituciones.

Por lo tanto, Prats (2007) destaca tres elementos que éste enfoque mantiene:

- Analiza los conflictos de poder en la creación de las instituciones entendiendo los contextos particulares.
- Los intereses de los individuos poderosos dentro de las instituciones adquieren la mayor relevancia para el éxito de la institución.
- Resalta la relevancia de la dependencia de la trayectoria, los acontecimientos históricos forman parte del desarrollo de las instituciones.

Entonces, se puede entender que para el institucionalismo histórico es primordial la lucha de intereses entre grupos de personas con visiones opuestas, esto genera la creación de instituciones por medio del conflicto, y es así como se distribuye el poder; y por otro lado estos intereses se han ido creando a lo largo de la historia, según los autores estos acontecimientos pasados condicionan las decisiones de los individuos y los cambios en las instituciones a través de una ruta de dependencia, por lo tanto, en esta visión la agencia de los individuos es compartida con los acontecimientos derivados de los procesos históricos (Pierson y Skocpol, 2008; Thelen, 1999; Thelen y Steinmo, 1992)

## 2.2.2 Institucionalismo sociológico

Para esta corriente de pensamiento dentro del neoinstitucionalismo, es diferente el acercamiento que tienen con respecto a las instituciones, y lo enuncian muy bien DiMaggio y Powell (1991) argumentando que los individuos crean a las instituciones dentro de una dinámica de pensamiento establecida por los fenómenos culturales, es decir, todas las personas han adquirido conocimientos a través de un marco referencial establecido para ello, por lo tanto, las instituciones son consecuencia de una construcción colectiva de la realidad.

Entonces, esta teoría tiene su enfoque en el comportamiento de los individuos en el marco de las propias instituciones, ya que son las instituciones las que marcan la pauta para que los agentes realicen sus actividades políticas, económicas y sociales. A diferencia del institucionalismo histórico que está condicionado por los procesos ocurridos, esta teoría reconoce a la cultura organizacional como la guía para entender el mundo, es la institución quien regula a las personas y no viceversa (Meyer y Rowan; 1977, Zucker, 1999; Peters, 2003; Hall y Taylor, 1996).

Por lo tanto, todas las conductas de los individuos están condicionadas por las estructuras sociales que los rodean, en ese sentido, son las relaciones entre las instituciones las que condicionan el comportamiento de los agentes y las propias organizaciones, Meyer y Scott (1992), destacan que todas las personas tienen una noción de la realidad debido a la simbología social, a las convenciones, costumbres y todo tipo de actividades de aprendizaje en sociedad, y todas estas acciones son consentidas por los agentes sin mayor inconveniente. Debido a que inconscientemente nos desarrollamos dentro de una sociedad.

En consecuencia, se puede decir que el institucionalismo sociológico abraza la idea que los individuos tienen una visión de la realidad que está determinada por la cultura institucional de sus regiones. Toman especial importancia para esta teoría los valores y el conocimiento que

están dados en una circunstancia bajo un tiempo y un espacio, por ello, no hay factibilidad sobre la posibilidad de que las personas puedan influir en las instituciones de una manera fundamental, cuando su campo de acción está limitado por esas mismas instituciones.

### 2.2.3 Institucionalismo de la elección racional

Peters (2003) menciona que los agentes se desenvuelven en sociedad en base a decisiones para maximizar su beneficio, por ello, este enfoque se visualiza como un conjunto de reglas e incentivos que regulan estas decisiones que toman los agentes en favor siempre de una máxima ganancia. Por lo tanto, en esta visión teórica, los agentes tienen poder de decisión, cuentan con información limitada y buscan siempre tomar la decisión que favorezca a sus intereses, diferentes autores argumentan que, si bien las instituciones son una serie de normas que generan incentivos o viceversa, son los actores quienes estructuran esas instituciones buscando una estabilidad para generar viabilidad en la sociedad (Peters, 2003; North, 1990; Weingast, 1996; Kiser y Ostrom 1982; March y Olsen, 1984).

Por lo tanto, North (1990) en lo particular argumenta que las instituciones son reglas que la sociedad se impone a sí misma para poder organizarse bajo normas aceptables que puedan mantener un equilibrio en las decisiones de los seres humanos para la obtención de beneficios propios. Cuando todas las personas están optando por las decisiones que más les benefician, es primordial establecer un sistema de reglas que delimiten sus acciones en favor del bien común, y es así como se describen las instituciones bajo este enfoque.

Los autores mencionados anteriormente que describen las características del institucionalismo de la elección racional les otorgan un papel fundamental a los individuos en la construcción de las instituciones y en su cambio institucional, debido a que son sus decisiones basadas en la obtención de beneficios las que guían las reglas del juego. Esto se refiere a todas

las reglas que existen en la sociedad, llámese gobierno, mercado, Estados, etc., están establecidas por la sociedad para generar certeza social.

Kiser y Ostrom (1982) explican que las instituciones son las reglas que las personas utilizan para determinar qué, quiénes y cómo se toman las decisiones en la sociedad, y así es como una sociedad logra tener estabilidad debido a la certidumbre que se crea con la aplicación de las normas formales, que establecen cuáles son las acciones aceptadas y cuáles son las acciones que conllevan una penitencia, y es ahí cuando el individuo desarrolla su agencia en la toma de decisiones.

Entonces, la importancia que tiene el institucionalismo en este trabajo de investigación es primordial por tratarse de un estudio comparado de instituciones gubernamentales, específicamente el neoinstitucionalismo que tiene su enfoque en las interrelaciones entre los individuos y las instituciones, que es la dinámica que mantiene a la sociedad en funcionamiento. Son las instituciones el medio de toda interacción social, y es importante comprender que el Estado y las organizaciones sociales, políticas y económicas tienen un rol primordial en todas las sociedades, puesto que son el principal garante de las reglas formales en todos los territorios habitados por seres humanos.

Tabla 2.1 Teorías neoinstitucionalistas

Principales teorías del neoinstitucionalismo		
Histórico	Sociológico	Elección racional
Los procesos históricos son determinantes en la creación de las instituciones	Las instituciones se crean en un tiempo y espacio determinado dentro de una cultura social	Las instituciones son una serie de reglas que dan estructura a cualquier actividad a través de incentivos

Las instituciones son creadas a través del conflicto, siendo los actores vencedores quienes las diseñan	Las instituciones son un reflejo de la comunidad, de sus reglas, costumbres, usos, etc.	Los actores elaboran a las instituciones con base a sus intereses
El cambio institucional existe pero es lento, las instituciones están condicionadas por la "dependencia del camino".	Limita la racionalidad del agente, entendiendo que su razonar está condicionado por las fuerzas culturales y estructurales de la sociedad.	Las instituciones cambian dependiendo de la racionalidad de los actores más poderosos, es importante las relaciones entre los agentes

Fuente: Elaboración propia

### 2.3 Enfoques de análisis institucional

El análisis institucional en las organizaciones gubernamentales es muy importante para comprender el desempeño de la administración pública ante los diversos contextos sociales, políticos y económicos de cada comunidad, la razón de ser del análisis institucional es contrastar las situaciones que acontecen en las políticas públicas, los programas, objetivos y metas de los gobiernos en determinada sociedad.

A lo largo de los años han existido diferentes teorías, enfoques y/o metodologías para analizar a las instituciones, basándose en el neoinstitucionalismo podemos enunciar algunas de ellas; Caballero y Vázquez (2011) comenta que el análisis institucional es amigable a la hora de abordarse, ya que su estudio se puede dar desde diferentes perspectivas dentro de las ciencias sociales, esto debido a la diversidad de instituciones que existen dentro de la sociedad.

Por lo tanto, existe un desafío muy importante para el análisis institucional, crear un cuerpo robusto de teorías que se interrelacionen para dar explicación a los fenómenos dentro de la sociedad, entendiendo que existe un tiempo y espacio donde se desarrollan las interacciones

de las organizaciones, agentes, contextos, etc., que necesitan tener un marco estructural que regule esas actividades.

Por una parte, las teorías del neoinstitucionalismo histórico buscan dar una explicación a la formación y cambios de las instituciones con el paso del tiempo, entender el cómo han sido creadas y cuál es la motivación para desarrollo y cambio. Haciendo énfasis en el estudio de cómo las instituciones moldean a la sociedad con el objetivo de cumplir ciertas metas establecidas por los grupos dominantes dentro de la comunidad (March y Olsen, 1989; Thelen, 2006; Peters, 2003; Pérez y Valencia, 2004; Zurbriggen, 2006).

Por consiguiente, Saavedra (2016) menciona que el enfoque del neoinstitucionalismo histórico cuenta con grandes ventajas:

- Análisis institucional enfocado en los problemas de largo plazo.
- Determinar cómo los procesos históricos tienen influencia e inciden en la creación o cambio de las instituciones.
- Investigación comparada, analizando a los agentes y a las instituciones en un espacio de tiempo determinado. Buscando dar respuesta al por qué unas instituciones funcionan y otras no.

Estas ventajas constituyen una serie de conceptos que ayudan a fortalecer el enfoque teórico que tiene el neoinstitucionalismo histórico, que forman un marco analítico sobre el estudio de las instituciones.

El neoinstitucionalismo histórico tiene diferencias marcadas con otros enfoques neoinstitucionalistas, mientras algunas teorías centran el foco de su investigación en los comportamientos individuales y las reglas autoimpuestas para generar certidumbre, los investigadores históricos según Thelen (1999) analizan las relaciones de las instituciones con los contextos macros, con los sucesos históricos que acontecen en ciertos periodos de tiempo.

Esto para comprender que las instituciones se crean y modifican gracias a estos procesos políticos y sociales. Tiene su interés en la investigación de la interrelación de elementos estratégicos, organizacionales y de las instituciones en periodos largos de tiempo, el resultado de esta interacción es el proceso del cambio institucional (Steinmo, 2013; Pierson y Skocpol, 2008).

Este enfoque utiliza un método inductivo para comprender la realidad de las instituciones, genera explicaciones a través de investigaciones empíricas para construir teorías de rango medio, Thelen (1999) y Steinmo (2001) nos explican que los académicos que utilizan el neoinstitucionalismo histórico, intentan contrastar la teoría analizada con la realidad observada por medio de la recolección de datos en campo, donde el objetivo principal es dar una explicación de la realidad por medio de relaciones causales en determinado tiempo y espacio.

Una crítica que recibe el neoinstitucionalismo histórico es su alcance y su proceso de selección de casos, ya su estudio tiene un enfoque primordial en problemas macros, lo que supone dejar fuera detalles importantes que se pierden en la generalidad del constructo investigado (Saavedra, 2016:88).

Por otra parte, las teorías del análisis institucional con base en el neoinstitucionalismo de la elección racional tienen su enfoque en describir a las instituciones como organizaciones creadas por individuos que tienen por objetivo la maximización de beneficios colectivos, que su vez resuelven problemáticas comunes a través de la cooperación mutua. Esta cooperación tiende a disminuir las ganancias individuales, ya que cooperar tiene un significado de trabajar en conjunto, pero eleva las posibilidades de éxito del conjunto, por lo que, las instituciones funcionan para la obtención de ganancias colectivas derivadas de acciones individuales y acota el espacio de las acciones individualistas indeseables que laceran o corrompen la voluntad colectiva (Weingast, 2002; Peters, 2003; Moe, 2005, Shepsle, 2007).

Entonces, según Weingast (1996) el neoinstitucionalismo de la elección racional se diferencia de otras teorías neoinstitucionalistas enfocándose en el estudio del marco referencial que delimita las acciones de los individuos, además tiene un fuerte componente comparativo, estudia a las instituciones contraponiéndolas para analizar los resultados que de ellas emanan; y tienen alcance micro, ya que este enfoque busca comprender las interacciones endógenas que se forman en las instituciones y entre ellas, para después entender los fenómenos macro.

El estudio de las instituciones desde esta teoría pondera las decisiones de los agentes que crean las instituciones y además se encuentran dentro de ellas, y esta es una de las críticas que se le hace a este enfoque de análisis institucional (Peters, 2003). También se hace referencia a la falta del estudio del poder como componente clave de las relaciones entre individuos e instituciones, como lo comenta Moe (2005), que hace énfasis en describir los procesos de cooperación, las estructuras sociales y las formas de relacionarse entre individuos existe el factor poder, y debería ser retomado por este enfoque como un elemento central de sus investigaciones.

Sin embargo, entendiendo que los enfoques de análisis institucional tienen sus fortalezas y limitaciones, lo que buscan estas teorías es explicar la realidad desde una perspectiva sobre las instituciones en contextos multifactoriales, donde coexisten los procesos históricos, la economía, los eventos sociales, los marcos legales, etc., por lo que la evolución de estos enfoques teóricos tiene su destino en la búsqueda de una especie de amalgama o fusión de elementos conceptuales para una mejor explicación del fenómeno institucional (Eslava, Orozco y Valencia, 2011:14)

En conclusión, este apartado no pretende agotar la discusión sobre los enfoques teóricos del análisis institucional, sino, mostrar las dos teorías que robustecen a la teoría de la fortaleza/debilidad institucional, enfoque que encuentra puntos de acuerdo entre el neoinstitucionalismo histórico y el neoinstitucionalismo de elección racional, por ello, la importancia de llevar a cabo una introducción de las raíces de esta teoría de alcance medio que se pretende utilizar en este trabajo de investigación.

## 2.4 Fortaleza/Debilidad institucional

Como ya se ha revisado en los puntos anteriores, las instituciones forman parte de nuestra sociedad, son parte de nuestra convivencia diaria, son vitales para mantener el orden en la interacción social en el contexto económico, político y social. El estudio de las instituciones tomó más fuerza con la llegada de la democratización mundial después de los años 90s, y su estudio se basaba en comprender las reglas formales y su interacción con los agentes, su diseño e implementación en la comunidad se estudiaban bajo el concepto de fortaleza institucional (Brinks, Levitsky y Murillo, 2019; Levitsky y Murillo, 2010; Torrico, 2020).

Entonces, bajo estas circunstancias y con la importancia que tienen las instituciones en cualquier Estado democrático, para el estudio que aquí se pretende desarrollar el enfoque que se utilizará será el análisis institucional, una serie de supuestos que se focalizan en la teoría de la fortaleza institucional de Levitsky y Murillo (2010), que entiende la importancia de identificar esta variabilidad caracterizada por dos elementos primordiales, por una parte, la estabilidad, una característica de las instituciones que brinda certidumbre a las personas sobre la continuidad de una serie de normas formales, por el contrario, cuando existe inestabilidad institucional la teoría nos explica que las reglas formales no son respetadas por los actores y sufren impugnaciones constantemente, debido a la percepción de que esas normas formales cambiaran constantemente, no tiene caso acatar dichas reglas porque implica diversos costos que la sociedad no está dispuesta a tomar al cambiar periódicamente en el corto tiempo. Esta situación de inestabilidad institucional generará cambios normativos con demasiada rapidez que no permite a las instituciones echar raíces para madurar el cambio institucional.

Y, por otra parte, la imposición, entendida como el grado de cumplimiento que se tiene hacia las normas escritas, las reglas emitidas por el Estado que tienen como finalidad generar las capacidades punitivas para establecer un marco institucional que delimite las acciones de las personas en favor del bien común, por medio de la utilización del monopolio de la fuerza, por

ejemplo, el cumplimiento de la legislación local en una comunidad, representa seguir las normas enunciadas en el estado de derecho donde los actores tienen conocimiento sobre las consecuencias negativas de no cumplir con las reglas, donde existen diversas penitencias por ello, desde administrativas, civiles y penales. Entonces entendemos por imposición la efectividad del Estado para hacer cumplir sus leyes domésticas (Levitsky y Murillo, 2010; Lacatus, 2018).

En este sentido, tanto la estabilidad como la imposición son variables primordiales para lograr la fortaleza institucional, cuando las instituciones son fuertes, cuentan con el poder para establecer el cumplimiento de las normas formales y tienen la capacidad de lograr estabilidad por grandes periodos de tiempo; entonces los actores tienden a respetar y seguir esa normatividad, utilizando su racionalidad se asumiría que los demás también guiaran sus acciones cumpliendo con las reglas formales en beneficio de no ser castigados, y como consecuencia a su cumplimiento, estas normas formales tendrán más factibilidad de permanecer estables en el paso del tiempo. (Levitsky y Murillo, 2012)

Según Levitsky y Murillo (2012) estas condiciones funcionan relativamente bien en países con un desarrollo económico estable y con democracias consolidadas a través de los años, puesto que estos países han tenido más tiempo de madurar sus instituciones, un ejemplo de ello, son países como Inglaterra, Francia, Alemania, Estados Unidos de América, los países nórdicos, etc.

Pero, los científicos sociales empezaron a detectar en sus investigaciones que las instituciones no se comportaban igual en todas partes, Carey (2000) describe que se asumía que un buen diseño institucional desencadenaría una correcta aplicación de las reglas; y que estas reglas se sostendrían en el tiempo por su funcionalidad.

Y esta descripción era funcional en países con democracias consolidadas, en países desarrollados con una tradición institucional de muchos años, donde el estado de derecho se aplica con regularidad, y sus leyes no muestran alteraciones mayores en largos periodos de tiempo, pero no es el caso en la mayoría de los países que tienen economías menos desarrolladas, donde las democracias son muy jóvenes y sus leyes muy susceptibles al cambio continuo. (O'Donnell, 1993; Helmke y Levitsky, 2006; Levitsky y Murillo, 2012; Torrico, 2020)

En el caso contrario a la fortaleza institucional, se encuentra la debilidad institucional que genera condiciones totalmente opuestas, donde los actores no tienen certeza de la correcta actuación de los demás por la falta de aplicabilidad de las normas formales, no hay condiciones de certidumbre sobre la aplicación de las sanciones, eso crea un ambiente de ilegalidad percibida que no abona al funcionamiento de una sociedad bajo el amparo del estado de derecho; sumado a que la debilidad institucional también se manifiesta en la inestabilidad de las normas formales y su constante cambio, genera poca fiabilidad en la continuidad de las instituciones, los individuos pierden interés en acatar normativas que están en constante movimiento (Brinks, Levitsky y Murillo, 2019)

Las instituciones débiles, en consecuencia crean los incentivos necesarios para desarrollar sociedades más vulnerables a los actos de corrupción, entendiendo que la falta de instituciones consolidadas abre la posibilidad a acciones que se encuentren fuera del marco institucional establecido.

Los autores Spiller y Tommasi (2007) también han argumentado que este ambiente de debilidad institucional donde las normas formales están en constante cambio limita la efectividad de las funciones institucionales, y ello deriva en la creación de políticas de baja calidad que no pueden cumplir con los objetivos para las que fueron creadas. Se pierde el sentido de la institucionalidad como factor primordial para establecer las condiciones de una convivencia armónica en sociedad.

Caso contrario al contexto de la mayoría de los países desarrollados, en América Latina ha persistido un ambiente institucional que hace falta madurar, Brinks, Levitsky y Murillo (2020) argumentan que, de acuerdo al contexto particular de la región, sus cambios institucionales son frecuentes y radicales debido principalmente a dos componentes, el primero es la incertidumbre extrema por las transiciones de gobierno que provocaban un proceso rápido y falta de planeación estratégica, estas situaciones generan situaciones adversas para las instituciones, no existe oportunidad de crear capacidades cuando los cambios son en periodos breves de tiempo, por ello existe vulnerabilidad ante el reemplazo de grupos en el poder gubernamental, debido a que frecuentemente las ideas entre estos grupos son radicalmente opuestas; y el segundo componente es la falla en el proceso de elaborar las normas formales sin inclusión de los actores poderosos, entendidos estos como los intereses organizados que tienen relevancia en la sociedad, hablamos del sector empresarial, sindicatos, partidos políticos, academia, organizaciones de la sociedad civil, etc., ya sea por la exclusión intencional de estos actores en la medida que estas normas formales afectan sus intereses, buscan limitar su poder o por falta de una visión integral que no contemple a estos actores, donde no se le dé importancia a la inclusión de los intereses organizados (Calvo y Negretto; Hemlke; Htun y Jensenius; Amengual y Dargent, 2020).

Por lo tanto, Levitsky y Murillo (2012) establecen que para el correcto funcionamiento de un cambio institucional en contextos de debilidad institucional como es en México, lo óptimo es contar con el apoyo de actores poderosos<sup>1</sup> que identifiquen los beneficios de la imposición de nuevas normas formales para que sea factible su diseño e implementación en el gobierno. La participación asociaciones empresariales, organismos no gubernamentales, academia y diferentes grupos, pueden ser la diferencia entre un cambio institucional exitoso o un cambio institucional fallido (Brinks, Levitsky y Murillo, 2019; Monsiváis, 2019; Torrico, 2020; Amengual y Dargent, 2020)

---

<sup>1</sup> Según Levitsky y Murillo (2012) los actores poderosos son igual a los intereses organizados, organismos sociales representados por el sector empresarial, sindicatos, partidos políticos, academia, organizaciones de la sociedad civil, etc.

Por ello, la aplicación de las normas formales es la capacidad de hacer que las leyes se cumplan en un Estado de Derecho, y para que ello suceda según los autores referidos, es necesaria una combinación de varios factores, pero principalmente la participación de la sociedad civil. Estos intereses organizados son un punto focal en el fortalecimiento institucional, por ello, es importante la realización de activismo social (autoridades electas, movimientos sociales, partidos políticos, asociaciones empresariales, etc.) para la socialización de los beneficios de estos cambios en las instituciones y el poder judicial (Arato, 2001; Mungiu-Pippidi, 2010).

En función en lo descrito en los párrafos anteriores, la fortaleza institucional en los Estados en vías de desarrollo con instituciones débiles dependerá del apoyo organizado de los actores poderosos, por ello, deben de tener participación en los procesos realizados para el cambio institucional y demostrar los beneficios de su aplicación; es crucial generar las condiciones para su inclusión en el diseño de las normas institucionales, integrarlos en lo referente a la toma de decisiones de implementación y funcionamiento, ya que estos elementos clave son fundamentales para realizar exitosamente un cambio institucional. Entendiendo que el apoyo de los actores poderosos es primordial en contextos donde las instituciones están en etapa de maduración, por lo tanto, estas medidas servirán para lograr afianzar la imposición y la estabilidad institucional necesaria en un Estado de Derecho.

En conclusión, la teoría de la variación en la fortaleza institucional sienta las bases para comprender como están funcionando las instituciones respecto a su función específica, una institución débil es la que no consigue culminar los objetivos planteados; los resultados son el mejor referente para demostrar la fortaleza institucional de determinada institución, y ello, se entenderá al analizar las variables:

- Imposición
- Estabilidad
- Intereses organizados

Por consiguiente, una institución fuerte que cumple con una imposición adecuada, una estabilidad congruente y cuenta con el apoyo de los intereses organizados, teóricamente tendrá una funcionalidad aceptable en el cumplimiento de sus objetivos institucionales desde la perspectiva de este enfoque teórico.

En ese sentido, se consideró muy importante el desarrollo teórico de las instituciones, ya que son éstas quienes se convierten en el conducto de la administración pública para generar las condiciones necesarias para convivir en sociedad. Las instituciones son las encargadas de establecer marcos de referencia para cualquier actividad de una comunidad, ello incluye, el combate a la corrupción.

Por lo tanto, para controlar la corrupción en una sociedad, lo más importante es contar con instituciones que tengan como finalidad la realización de acciones anticorrupción. El éxito del combate a la corrupción radica en el éxito de las instituciones que forman la administración pública de un Estado, por ello, la importancia de destacar a las instituciones, ya que son el medio necesario para cumplir con el objetivo.

## 2.5 Corrupción

La corrupción es un concepto muy recurrido en las ciencias sociales, es un término que tiene muchas variantes debido a las diferentes ópticas con las cuales se ha estudiado el fenómeno. Según Brioschi (2010) las sociedades en diferentes momentos históricos han tenido que lidiar con la corrupción, desde la antigüedad hasta nuestros días, la corrupción se menciona en los textos antiguos, en épocas renacentistas, en las revoluciones contemporáneas, así como en los estudios académicos y científicos de vanguardia.

La corrupción ha estado ligado al desarrollo de las sociedades por mucho tiempo, y ha sido estudiada con detenimiento por investigadores sociales, debido a las implicaciones negativas que genera en los contextos sociales, económicos y políticos, de hecho, el científico social, Nye (1967), definió la corrupción como la obtención de ganancias o beneficios por medio del aprovechamiento del poder público en detrimento del bien común.

En ese sentido, diversas disciplinas dentro de las ciencias sociales han forjado rutas de conocimiento acerca del concepto desde su área de interés; ciencias como la economía, la administración, el derecho, las ciencias políticas, la administración pública, la filosofía, la psicología, la sociología, la antropología, etc., han desarrollado diferentes saberes y conocimientos dependiendo el contexto y la problemática particular que han querido estudiar, sin embargo, las ciencias sociales han llegado a un consenso general sobre el daño que la corrupción ejerce sobre la sociedad en términos de desarrollo cultural, económico y político.

Un dato relevante para el desarrollo de este trabajo es hacer énfasis en la existencia diferenciada de la corrupción pública y la corrupción privada, Hodgson y Jiang (2008) enmarcan en su investigación que la mayoría de los estudios sobre corrupción están centradas en el sector público, si bien algunos organismos internacionales ya integran al sector privado en sus definiciones sobre corrupción, las investigaciones realizadas en el área de las ciencias sociales tienen una clara predisposición hacia el sector público. En ese mismo tenor, Villoria (2013), hace una distinción conceptual entre la corrupción en el sector privado y en el sector público para reconocer que la problemática sucede en ambas esferas, lo que genera la posibilidad de desarrollar investigaciones con enfoques desde una perspectiva empresarial, ya que la corrupción es una afectación que lacera el desarrollo de la sociedad.

Por lo tanto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) tiene su definición particular que incluye al sector privado, por ello, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que se realizó en territorio mexicano, específicamente en la ciudad de Mérida, Yucatán, se abordó y robusteció el concepto de corrupción, describiéndolo como: “el

comportamiento de los individuos y funcionarios públicos que se desvían de las responsabilidades establecidas y usan su posición de poder para satisfacer fines privados y asegurar sus propias ganancias” (UNODC, 2004, p. 2).

Existen muchas definiciones sobre corrupción pública, y aunque los y las investigadoras sociales no se han puesto de acuerdo sobre una definición única, si existen consensos en algunos elementos claves de su descripción, en este sentido, a continuación, se enuncian algunos conceptos de corrupción pública de diferentes autores, con la intención de otorgar una perspectiva general de su definición, sin la intención de limitar la discusión intelectual sobre el mismo.

Casar (2016) nos dice que la definición de corrupción más utilizada es la que nos brinda Transparencia Internacional (TI): “el abuso del poder público para beneficio privado”. A través de esta definición surgen otras muy similares con diversas acotaciones, pero teniendo ese enfoque similar con respecto a la manipulación del poder otorgado para obtener ventajas o favorecer intereses personales o de un grupo en particular.

Una definición de un autor muy reconocido en el tema es la que nos comparte Klitgaard (1988), argumentando que la corrupción ocurre cuando existe una desviación de las responsabilidades formales adquiridas para buscar beneficios privados en deterioro de los intereses de la comunidad; y nos menciona que la corrupción tiene más oportunidades cuando hay la existencia de un monopolio. El uso exclusivo de toma de decisiones en conjunto con la discrecionalidad son terreno fértil para esta actividad, en ese sentido esta definición tiene su enfoque en la agencia de los individuos. (Rose-Ackerman, 2001; Malem, 2000; Morris, 2003; Villoria, 2006).

Para Heidenheimer (1970) la corrupción se da cuando las acciones de uno o varios representantes públicos utilizan su poder para no cumplir con las normas establecidas en

beneficio de una ganancia personal o en beneficio de terceros. En esta misma línea de argumentación, la autora Rose-Ackerman (2001) hace mención en su trabajo de investigación, que la corrupción es el uso deficiente del poder en la gestión de la sociedad, lo que genera desigualdades e injusticias a la mayoría de los ciudadanos en un Estado. De hecho, hace énfasis en la relación entre corrupción y mal gobierno, comentando en sus trabajos de investigación que la corrupción en el gobierno es un síntoma de que las cosas no están funcionando bien.

Por otra parte, otros autores le dan más énfasis a los contextos sociales, económicos y políticos, mencionando que algunos Estados son más propensos a cometer actos corruptos que otros, y esto puede ser determinado por las costumbres y cultura local de cada sociedad. En ese sentido, hay varios estudios que desarrollan esta tesis que pretende dar explicación al fenómeno de la corrupción (Andving y Fjeldstad, 2000; Lambsdorff, 2006).

En estas definiciones encontramos el factor cultural y organizacional juegan un rol predeterminante en los actos de corrupción, pues es principalmente el entorno quien provoca el desarrollo de una actividad corrupta con la finalidad de obtener un beneficio a costa de las instituciones públicas, aunque las definiciones tienen aspectos similares, el sector académico no ha llegado a un consenso general sobre una definición única de corrupción, debido a que su amplitud conceptual abarca muchos otros conceptos, una definición que intencionalmente da apertura a varias actividades que pueden estar englobadas dentro del constructo corrupción.

Entonces, la corrupción es un fenómeno que se encuentra en todos los Estados, a nivel nacional y subnacional, y ella provoca grandes problemas en la sociedad, desde pérdidas económicas hasta Estados fallidos donde no existe un Estado de Derecho para gobernar. La corrupción es un problema general pero que necesita soluciones contextuales, soluciones que puedan controlar la corrupción (Arellano, 2017; Merino, 2020).

Para efectos de esta investigación y sin ánimo de llegar a una conclusión definitiva sobre el concepto de corrupción, nos enfocaremos en la corrupción pública desde un enfoque neoinstitucionalista, donde según Rose-Ackerman (2001) la debilidad institucional es un elemento principal que permite la corrupción, un mal diseño institucional permitirá a los agentes cometer actos indebidos al encontrar vacíos en las reglas formales de las instituciones, provocando así la apropiación ilegítima de los bienes públicos de los cuales nos habla Mauricio Merino.

En base a lo expuesto por las y los diferentes autores, podríamos describir a la corrupción pública para fines de esta investigación, como las acciones fuera de las normas formales e informales de los tomadores de decisiones en cargos públicos para beneficio privado, en deterioro de los bienes públicos.

Debido a estos planteamientos acerca del concepto de corrupción, es necesario mencionar los diferentes tipos de actividades que están consideradas como actos de corrupción en la sociedad, ello, nos brindará más elementos para tener una mirada más crítica al fenómeno descrito anteriormente.

## 2.6 Tipos de Corrupción

En seguimiento a la conceptualización de la corrupción, es significativo describir que existen varios tipos de corrupción, y entendiendo que los científicos sociales, investigadores y académicos no han llegado a una definición única, tampoco hay un consenso único sobre los tipos de corrupción, existen varias clasificaciones dependiendo de las visiones disciplinarias. En esta investigación indagaremos en algunas tipificaciones para entender de manera general que tipos de corrupción se encuentra en la literatura académica y profesional, con la intención de formar un criterio general que nos brinde un soporte para entender el sentido del trabajo académico que se desarrolla en esta tesis.

Iniciando con una serie de visiones de diferentes académicos, para los investigadores Andvig y Fjeldstadt (2000) existen diferentes tipos de actividades que son parte de la corrupción, entre ellas se encuentran el fraude, el soborno, el nepotismo, el favoritismo, la extorsión, la colusión entre empresas o instituciones, la malversación de fondos, entre otros, teniendo en cuenta que cada actividad se da en un contexto determinado, teniendo lógicas distintas. Sin embargo, estas actividades diferentes se pueden dar en una sola secuencia de actividades, lo que quiere decir que no son excluyentes, esta es una de las razones por las cuales se vuelve tan complejo un desarrollo conceptual unánime.

Por otro lado y siguiendo una línea argumental muy similar, Kaiser (2015) describe los tipos de actos de corrupción con base en los acuerdos que se llevaron a cabo entre la Organización de la Naciones Unidas (ONU) y el Grupo de veinte (G20) conformado por las economías más importantes y el Banco Mundial (BM), donde nos indican una clasificación de las actividades que entran dentro del constructo corrupción. Estas acciones incluyen el soborno, la malversación de fondos, la utilización del tráfico de influencias para beneficio personal, abuso de funciones, peculado, blanqueo de capitales, obstrucción de justicia, colusión, extorsión, nepotismo, enriquecimiento ilegal, etc..

Siguiendo las definiciones que ofrece Kaiser (2015) retomando los documentos que utiliza la ONU para la descripción de los tipos de corrupción, enunciaremos lo siguiente:

Tabla 2.2 Tipos de corrupción.

Concepto	Definición
Soborno:	Cuando un individuo le ofrece a un servidor público un beneficio indebido y en contraprestación este

	funcionario realice una actividad ilícita que beneficie al primero. Ejemplos como, pagos para asegurar un bien o servicio que no se tiene derecho; pagos para agilizar trámites; ofrecimiento o aceptación de regalos; ofrecimientos de regalos para favores futuros; y ofrecimientos o pagos condicionados a ciertas acciones para acceder al beneficio.
Malversión o peculado:	Desviación de fondos, robo de dinero o desfalco de recursos a cargo del funcionario público con el objetivo de la obtención del beneficio propio o de un tercero. Los ejemplos se pueden dar cuando se realiza la disposición de bienes públicos para uso personal, ocultamiento de recursos, utilización de dinero público para fines distintos a su objetivo público, etc.
Tráfico de influencias:	Llevar a cabo acciones mediante el abuso de influencias por conexiones personales o mal ejercicio del poder dentro de la administración pública para otorgar y/o recibir beneficios indebidos personales o a terceros. Ejemplo, la utilización del poder para favorecer amistades o familiares en procesos de contrataciones públicas, utilizar conexiones personales para evitar sanciones personales o a terceros, etc.
Abuso de funciones:	Utilizar un cargo público para vulnerar las normas formales en beneficio propio o de alguien más; también en el mismo sentido puede ser utilizar el cargo público para afectar a un tercero.
Enriquecimiento ilícito:	El elevado crecimiento de patrimonio personal de un funcionario público sin que éste pueda justificarse legalmente, por lo que un crecimiento sustancial en el patrimonio de un servidor del Estado puede implicar una sospecha de enriquecimiento ilícito, cabe destacar que, si esta acción sucediera, el funcionario tiene en su poder el esclarecimiento de cualquier duda, con el solo hecho de tener comprobación legal del incremento de su patrimonio.

Blanqueo del producto del delito:	Acciones que buscan ocultar las ganancias de actos indebidos a través de la unificación de los recursos de procedencia ilegal en actividades económicas legales, con el fin de obtener el disfrute de los beneficios indebidos en el sistema financiero.
Obstrucción de justicia:	Se lleva a cabo principalmente en las etapas que tienen que ver con la investigación en casos de justicia, son los actos que intentan desincentivar las investigaciones mediante amenazas, uso de la fuerza o intimidación para evitar dar continuidad al debido proceso para la impartición de justicia.
Colusión:	Es la realización de acuerdos comerciales, económicos o financieros entre dos o más individuos que realizan actividades del Estado para la generación de ventajas y/o beneficios privados a costa de los bienes públicos.
Extorsión:	Utilizar acciones de intimidación sobre un servidor público para obligarlo a realizar actividades fuera de las normas con el objetivo de la obtención de un beneficio indebido para el extorsionador o un tercero.
Simulación:	Fungir como servidor público ejerciendo actividades estatales en representación de otro individuo que este impedido legalmente para llevar a cabo esas actividades.
Utilización de información falsa:	Presentar información como verídica, a sabiendas que es falsa, con la intención del beneficio individual o para un tercero. Ejemplo, presentar grados académicos falsos para cumplir con los requisitos legales para un cargo público.
Nepotismo, clientelismo o favoritismo:	Ordenar beneficios para familiares, amistades cercanas o individuos que tengan una relación comercial/política/social mediante acciones indebidas, quebrantando normas, utilizando su jerarquía o cobrando favores dentro de la administración pública.

Fuente: Elaboración propia con datos de Kaiser (2015).

Estos son los tipos de corrupción que se buscan sancionar desde Naciones Unidas mediante los tratados internacionales que firman los diferentes países, importante destacar que nuestro país es uno de los Estados que firmó el tratado internacional que reivindica su posición firma en el el combate a la corrupción. Debido a esto, es importante para esta investigación tomar en cuenta esta descripción de los tipos de corrupción que se describen anteriormente.

Independientemente de la clasificación anterior que busca clarificar los tipos de corrupción con un enfoque de acciones que son visibles y tienen un apego a las normas formales de la mayoría de los países, es importante resaltar que existen otras clasificaciones para los tipos de corrupción que están más enfocados en discusiones conceptuales, vale la pena mencionar algunos de ellos, referenciando a los autores correspondientes.

Según Heidenheimer (1970) también existe una clasificación de corrupción dependiendo su percepción, y utiliza los colores para visualizar el grado de corrupción, donde utiliza el blanco, el gris y el negro.

La corrupción blanca, que es una actividad indebida que infringe con las normas, pero debido al contexto social es altamente tolerada por las mayorías, por lo que su sanción no es una prioridad. Un ejemplo de corrupción blanca puede ser cuando un ciudadano acude a cumplir con un trámite a una instancia gubernamental donde es ayudado por algún conocido que trabaja dentro de la dependencia a agilizar el trámite que fue a realizar, tan simple como la no realización de una fila de ventanilla; la obtención de una cita médica en un hospital gubernamental por el apoyo de un funcionario de salud conocido; son actos de corrupción que están normalizados y no se pone especial énfasis en castigarlos.

La corrupción gris son acciones de corrupción donde la población general y las autoridades no tienen una opinión de consenso, este tipo de corrupción es más complicada de combatir por las diferencias sociales, económicas y políticas en los ciudadanos, que abren las

brechas para lograr su control. Este tipo de corrupción se puede ejemplificar cuando un representante legislativo otorgue un apoyo económico legal a un familiar o amigo cercano, es una acción dentro de la norma para algunas personas dentro de la sociedad, pero también para otras personas será un acto de corrupción de abuso de poder, nepotismo o favoritismo; son acciones de corrupción que están en una línea muy delgada de legalidad y que las prácticas pueden tener un arraigo importante en la sociedad.

Y, por último, la corrupción negra que es la más fácil de reconocer, ya que cuenta con la condena generalizada de toda la sociedad, son acciones donde todos los ciudadanos coinciden en que cierta acción de corrupción debe tener una sanción. Un ejemplo de corrupción negra encaja perfectamente con el caso del desvío de recursos públicos por el representante del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, el exgobernador Javier Duarte, donde la ciudadanía en su conjunto reprueba las acciones de enriquecimiento ilícito con recursos del Estado, y además hay una exigencia de aplicación de la ley por sus actos de corrupción. La corrupción negra regularmente está acompañada de grandes actos mediáticos, ya que la población general está convencida del acto de corrupción y el aparato gubernamental tiene la obligación de dar cumplimiento con las sanciones correspondientes como último representante del ciudadano.

Los tipos de corrupción antes mencionados, tienen un enfoque de la percepción social, es una tipología que clasifica la corrupción dependiendo la tolerancia de la sociedad en turno, lo que un acto de corrupción en una sociedad puede ser corrupción gris, ese mismo acto en otra sociedad pudiera ser corrupción negra o blanca. Esta es una de las principales observaciones que conlleva esta clasificación de Heidenheimer.

Por otro lado, Rose-Ackerman (1996) menciona una clasificación de tipos de corrupción diferente, las divide en dos, gran corrupción y pequeña corrupción. La pequeña corrupción es aquella acción indebida que busca el beneficio privado en las burocracias de nivel medio-bajo, es llevada a cabo en la implementación de las decisiones de estos actores (Córdova y Ponce 2017; Posadas 2006).

Según Ramos y Álvarez (2019), son aquellos actos de corrupción que ocurren cotidianamente, pueden ser favores indebidos para agilizar trámites administrativos, el acto de querer corromper a un oficial de la vía pública con dinero para evitar una multa o pagar dinero extra para obtener beneficios en los servicios públicos.

Por otro lado, la gran corrupción se produce a gran escala, y es llevada a cabo por servidores públicos primer nivel, esta corrupción ocurre en la modificación de decisiones políticas, cambios de leyes, influyentismo en grandes contrataciones, desviaciones de recursos públicos, etc., este tipo de corrupción se da cuando existen instituciones débiles en el Estado, como lo es en muchos países con economías y democracias en vías de desarrollo (Hagene, 2019:46).

En este sentido, la descripción enunciada en esta investigación sobre los tipos de corrupción no busca limitar la discusión sobre ellos, el objetivo es tener una referencia sobre que es la corrupción y como se ve representada, puesto que la investigación busca llevar a cabo un análisis institucional de algunas organizaciones estatales que combaten la corrupción en territorio nacional.

Finalmente podemos mencionar que la corrupción no se puede definir de una manera sencilla, además, las actividades que la provocan son como se expuso anteriormente muy diversas entre sí, es un fenómeno multicausal que tiene muchas aristas, el enfoque de esta investigación no intenta discutir el concepto para llegar a una verdad absoluta, de hecho no pretende realizar una revisión crítica del mismo, si no, que la intención de este trabajo de investigación es obtener información de la corrupción generalmente aceptada en el ambiente académico para entenderlo de manera generalizada, con la finalidad de analizar cómo se pretende combatir en ciertas entidades federativas sus consecuencias mediante las instituciones que el Estado mexicano ha creado para mitigar los daños que le hace a la sociedad.

Por lo tanto, nuestro enfoque tiene como prioridad visibilizar los daños ocasionados por la corrupción en la sociedad mexicana, y como estas acciones se deben en gran medida al debilitamiento institucional que tiene por consecuencia la pérdida de confianza en la democracia y sus instituciones. Ejemplos hay muchos; la falta de legitimidad de los representantes ciudadanos en los organismos del Estado, la generación de problemas económicos debido a la corrupción y las dificultades sociales afectan de manera diferenciada a la ciudadanía en general.

## **CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES QUE COMBATEN LA CORRUPCIÓN**

### **3.1 Introducción**

La corrupción es un problema para todos los Estados en el mundo, es un fenómeno que daña y compromete el desarrollo de los países, ya que, incrementa la desigualdad en la sociedad, crea disparidades económicas, alimenta la desconfianza de los ciudadanos con sus gobiernos e instituciones, y genera polarización en la política que no conlleva beneficios al bienestar social.

En años recientes según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), publicó la Recomendación sobre Integridad Pública 2017 que menciona a la corrupción como la mayor preocupación que se ha convertido en temor para los ciudadanos a nivel mundial, dejando a niveles inferiores a la migración y la globalización.

Por lo tanto, entendiendo la gravedad del problema se fueron creando a través del tiempo, cuerpos normativos de índole internacional para acotar el daño que hace la corrupción a los Estados, es ahí cuando nacen los primeros instrumentos para combatir la corrupción desde una visión supranacional por medio de diferentes organismos internacionales que dan vida a lo que se conocen como las instituciones anticorrupción.

### **3.2 Instituciones Anticorrupción**

Las instituciones anticorrupción son las encargadas de prevenir y controlar la corrupción en los Estados, son organizaciones relativamente nuevas en el mundo. De acuerdo con Souza (2019) a pesar de su auge en los años 90s, las instituciones anticorrupción tienen su precedente en departamentos o unidades dentro de la policía, en comisiones especiales dentro de los congresos, en comités, etc., de hecho, su nacimiento organizacional tiene dos elementos importantes, por

una parte, debido a la necesidad de los países europeos por limpiar su imagen deteriorada y corrupta en la época poscolonial; y por otra parte, debido a la necesidad de implantar a los nuevos Estados/gobiernos marcos de referencia de actuación para una buena administración.

Independientemente, varios académicos e investigadores concuerdan en que las instituciones anticorrupción surgen formalmente en los años 90s derivado de la democratización de la mayoría de los Estados, el desmoronamiento de la Unión Soviética, y la implementación de los valores democráticos occidentales impulsados por organismos supranacionales. Estas medidas se toman a consecuencia de los escándalos de corrupción ocurridos en varios países, tanto con instituciones consolidadas como con instituciones en transición.

En ese sentido, las instituciones anticorrupción generan un auge importante por medio de algunos instrumentos internacionales, como lo son la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 realizada por la Organización de Estados Americanos (OEA), también en ese mismo periodo de tiempo, se llevó a cabo la Convención para combatir el Cohecho de Servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de 1997, realizada por los países miembros de la OCDE. Años después como ya lo hemos mencionado, se creó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción 2003 por la ONU; que se podría decir que son los instrumentos de la columna vertebral de todas las instituciones anticorrupción que han adoptado los Estados, ya que ahí nacen las principales directrices para el combate a la corrupción (Bautista, 2007; Ochoa, 2018; Sousa, 2019).

Por lo tanto, según Souza (2019) el paradigma para enfrentar la corrupción después de las convenciones se ha enfocado en combatir este fenómeno principalmente desde dos aristas, por un lado, desde una visión legal, tendiente a la creación o reforma de ordenamientos jurídicos desarrollados por el poder legislativo o parlamentario de los Estados; y por el otro lado, desde la conformación de instituciones especializadas en el combate a la corrupción.

De hecho, la Convención Interamericana Contra la Corrupción de 1996 (CICC) define en su documento en el Art. II, que los propósitos de esta son promover y fortalecer mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, esto desde una visión interna de los Estados, y a su vez regular la cooperación entre Estados con la misma finalidad; también destaca que estas medidas deberán ser aplicadas en la medida de las capacidades estatales dentro de sus sistemas institucionales.

En la CICC ya se plasman las medidas preventivas, la jurisdicción de los Estados respecto a los delitos de corrupción; conceptualiza algunos actos de corrupción como la aceptación o requerimiento de favores o regalos a cambio de beneficios personales por parte de funcionarios públicos, obtención de beneficios privados a través del uso ilegítimo de poder y/o bienes públicos, entre otros; habla también sobre el enriquecimiento ilícito y los efectos que la corrupción tiene sobre el patrimonio del Estado.

También, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003 en su artículo 6 se refiere a la necesidad por parte de los Estados de contar con instituciones encargadas de prevenir y combatir los actos de corrupción de acuerdo con sus principios establecidos en el cuerpo normativo desarrollado en cada país. Es importante remarcar que este instrumento internacional pone de manifiesto la necesidad de que las instituciones que van a combatir la corrupción precisen un cierto nivel de independencia para cumplir con sus objetivos de manera eficaz y eficiente, contando con los recursos humanos y financieros necesarios para desarrollar dicha actividad.

Esta Convención es primordial para el desarrollo global de las instituciones anticorrupción, ya que establece los parámetros a seguir para generar organismos especializados en la tarea del combate a la corrupción. Se destaca que el objetivo principal de estas instituciones es la prevención y el control de las acciones corruptas dentro de los Estados, mediante un diseño similar para facilitar la cooperación internacional y la asistencia técnica en estos rubros. En ese

sentido, es importante entender que es aquí donde se establecen los delitos de corrupción que los países firmantes se comprometen a combatir en su jurisdicción.

Esto, generará un fortalecimiento institucional del combate a la corrupción en los Estados que conformen esta Convención, ya que partirán de definiciones comunes para estos delitos que suceden en todos los países. La uniformidad de criterios forma una base sólida para las estructuras de los organismos anticorrupción, si bien cada Estado crea una institución de acuerdo con sus necesidades específicas, existe un piso parejo de donde partir gracias a esta Convención.

Sin embargo, los resultados de las instituciones anticorrupción en los Estados ha sido variable, existen algunas agencias que han desarrollado buenos resultados en temas de combate a la corrupción en algunos países, pero también hay agencias que no han tenido el éxito esperado en otros países, esto no quiere decir que la instrumentación de instituciones anticorrupción sea inapropiada, sin embargo, pone de manifiesto entender cuáles son las razones por las cuales existe un buen funcionamiento en algunas regiones y en otras no, por lo que es importante destacar el diseño institucional de las mismas y los contextos de fortaleza institucional de cada país. (Mingiu-Pippidi, 2011; Rezzoagli, 2015; Sousa, 2019; Nieto, 2021).

Por lo tanto, las revisiones académicas que se han llevado a cabo según Sousa (2019), establecen un parámetro respecto a los requisitos que deben tener las instituciones anticorrupción, haciendo énfasis en que no existe una receta especial y única que funcione para todos los Estados, como bien lo comenta el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Ponce (2017), y cito: “No existe un modelo único para luchar contra la corrupción y aunque existen algunas ‘prácticas aceptables’ que pueden dar ciertos lineamientos, no son aplicables automáticamente al contexto específico de cada país...”(Ponce, 2017:05). Entonces, los elementos que una institución anticorrupción debe tener son los siguientes:

Tabla 3.1 Requisitos necesarios para una institución anticorrupción

<b>Elementos</b>	<b>Descripción</b>
Diferenciación	Deben ser una institución especialista en el combate a la corrupción, diferente a las demás dependencias públicas del Estado.
Control	Tiene que desarrollar capacidades técnicas para prevenir y reprimir posibles actos de corrupción.
Durabilidad	Debe ser capaz de permanecer en el tiempo.
Centralización de información	Tener el control de recopilar, resguardar, procesar y difundir información relacionada con actos de corrupción en un centro de operaciones.
Vinculación	Debe ser una plataforma de vinculación con actores externos para generar mejores propuestas anticorrupción.
Investigación y desarrollo	La institución debe fungir como centro académico y de investigación en el tema del combate a la corrupción.
Estado de Derecho	La institución debe formar parte del sistema de pesos y contrapesos de un Estado.
Accesibilidad	Debe ser una institución accesible para los ciudadanos en general.

Fuente: Sousa, 2019.

En ese mismo sentido, existe un consenso en las actividades principales que debe realizar una institución anticorrupción, de hecho, Ponce (2016) enuncia algunas de las funciones representativas:

- Recepción, seguimiento y respuesta a las denuncias relacionadas con presuntos actos de corrupción;
  - Especial atención a la figura de “whistleblower”<sup>2</sup>, figura denunciante muy importante en procesos de investigación de actos de corrupción.

---

<sup>2</sup> Whistleblower: Puede ser una persona que formó o forma parte de un grupo u organización que realiza actividades ilegales, o también puede ser una persona que forma parte de un grupo que realizó actos indebidos dentro de una

- Generación, levantamiento y procesamientos de datos informáticos relacionados con actos de presunta corrupción;
- Dictaminador de faltas administrativas;
- Llevar a cabo procesos de investigación, análisis y resolución de actos de corrupción de la función pública;
- Ser referente en temas de corrupción para el Estado, impulsor de directrices referentes a la ética, integridad y rendición de cuentas para la creación políticas públicas;
- Revisor de declaraciones patrimoniales; y
- Promotor de educación en temas relaciones con el combate a la corrupción y la cultura de integridad en la sociedad y al interior del servicio público.

Estas funciones son algunas de las más utilizadas en los diferentes modelos de las instituciones anticorrupción, muchos organismos implementan solo algunas de ellas, esto dependerá de las necesidades y el contexto particular que desarrolle cada Estado para el cumplimiento de sus objetivos anticorrupción. Independientemente de la visión que tengan los países referentes al combate contra la corrupción, el objetivo general es la prevención y/o la represión de la corrupción. Algunas instituciones tienen su enfoque principal en la prevención, otros en la represión, y otros más en ambas funciones.

Además, existen diversos grupos de modelo de instituciones anticorrupción, si bien ya se hizo una breve revisión de las características principales y las actividades que deben desarrollar, se suma a esos elementos, los tipos de modelos existentes, ya que como se he mencionado anteriormente es imposible tener un modelo único que sea ideal para todos los Estados del mundo, por ello, se realiza una pequeña clasificación sobre dos visiones diferentes de como clasificar a las instituciones anticorrupción.

---

organización; que está dispuesta a cooperar con las autoridades otorgando información confidencial que sólo un miembro de cualquiera de estos grupos pudiera dar (Boatright y Smith, 2017:67)

Tabla 3.2 Tipos de modelos de agencias anticorrupción

Modelos de instituciones anticorrupción Perspectiva de competencias OCDE (2007)		Modelos de instituciones anticorrupción Perspectiva comparada Heilbrunn (2004)	
Instituciones especializadas con múltiples competencias.	<p>Este tipo de instituciones tienen competencias para prevenir y reprimir las actividades de corrupción, a través de revisiones de política pública, asesoría técnica, análisis de información, investigación científica, monitoreo de ética, etc.</p> <p>Ejemplos: Hong Kong, Singapur, Australia, Botswana, Lituania, Letonia, entre otros países</p>	Modelo universal	<p>Tiende a tener capacidades de investigación, de prevención y comunicación, son instituciones diseñadas con bastante fortaleza, lo que genera situaciones complejas debido a la posible falta de contrapesos en algunas ocasiones, sin embargo, Hong Kong es un ejemplo de éxito de este tipo de modelos, una institución que ha servido de parámetro para otros países.</p>
Departamentos especializados dentro de las Procuradurías o Fuerzas policiales.	<p>Estas instituciones regularmente tienen un enfoque en la investigación y procuración de las actividades de corrupción, tienen un rol más activo en procesos de represión al fenómeno, aunque existen instituciones que también utilizan funciones preventivas.</p> <p>Ejemplos: Rumania, Noruega, Bélgica, España, Portugal, entre otros.</p>	Modelo de investigación	<p>El modelo genera innovaciones gubernamentales, reestructuras burocráticas, mejoras de procedimientos administrativos, rotación de personal, reingeniería de procesos, etc. Son agencias que tienen como prioridad el incentivar a sus funcionarios, son instituciones altamente especializadas. Singapur ejemplifica este tipo de modelo.</p>

<p><b>Instituciones con competencias preventivas.</b></p>	<p>Este tipo de institución tiende a realizar investigación científica, recomendaciones de política pública, funciones de asesoramiento en rendición de cuentas, establecimiento de lineamientos para el conflicto de interés, vinculación con academia y sociedad civil, etc.</p> <p>Ejemplos: Estados Unidos de América, Francia, Macedonia, Albania, Malta, entre otros.</p>	<p><b>Modelo parlamentario</b></p>	<p>Estas instituciones tienen su formación dentro de parlamentos o congresos; o reportan sus actividades a esas entidades, son independientes al Poder Ejecutivo y Judicial, muchas veces se ven representadas en comisiones especiales. Su trabajo es importante para el desarrollo del trabajo legislativo. Australia representa muy bien este tipo de modelo.</p>
		<p><b>Modelo de agencias múltiples</b></p>	<p>Este modelo tiene la singularidad de que ser parte de un sistema de instituciones independientes entre sí dentro de la administración pública, forman una red entre ellas para el combate a la corrupción. Las funciones de investigación y procuración las realizan otras agencias con apoyo de esta institución. La institución de Estados Unidos de América es un ejemplo de su funcionamiento.</p>

Fuente: Rezzogli, 2015.

Las instituciones anticorrupción son una necesidad para el combate a la corrupción en todos los países del mundo, debido a que la corrupción es un fenómeno que debe abordarse desde un área especializada debido a su complejidad, sin embargo, la dificultad reside en cómo y con qué competencias se debe diseñar la institución de cada país. La respuesta más sencilla

sería adecuar cada una de ellas al contexto de cada Estado, pero esa simple oración tiene muchos elementos a considerar para lograr ese objetivo; es tarea de los tomadores de decisiones de las políticas públicas resolver esta problemática.

### 3.3 Corrupción e instituciones anticorrupción en México

La corrupción es un problema general para todos los países, como ya se ha revisado a lo largo de este trabajo de investigación, pero de acuerdo con datos derivados de diferentes estudios académicos, los países en vías de desarrollo tienen una mayor afectación en sus contextos políticos, económicos y sociales; en el área política la corrupción tiene relación con las afectaciones sobre la democracia y la gobernabilidad de los Estados.

En México, la corrupción sigue esta misma línea argumental de problemáticas, afectando desde la perspectiva política la confianza de los individuos en sus gobernantes y generando menos simpatía por el modelo de gobernanza, entendiendo esta situación como el descontento del ciudadano de a pie, las manifestaciones sociales por los niveles de corrupción, la falta de confianza en como las instituciones del Estado representan a sus ciudadanos (Morris, 2009; Casar, 2015; Merino, 2015; Monsiváis, 2020).

De hecho, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021 (ENCIG) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), sostiene en sus datos que la confianza que los mexicanos le tienen a las instituciones de gobierno es muy baja:

Tabla 3.3 Nivel de percepción de confianza de la sociedad en instituciones 2021

Gobierno federal = 54.1%	Jueces y magistrados = 40.3%
Institutos electorales = 53.1%	Ministerio público = 36.5%

Servidores públicos = 48.3%	Cámara de diputados y senadores = 34.3%
Gobiernos municipales = 47.1%	Policías = 33.3%
Gobiernos estatales = 45.1%	Partidos políticos = 27.9%

Fuente: ENCIG, 2021.

También, en el tema económico la corrupción detiene e inhibe el desarrollo del país; varios investigadores han desarrollado trabajos en los que se explica la relación negativa entre mayor desarrollo económico y menor corrupción, y viceversa, menor desarrollo económico cuando existe mayor corrupción; asociando a su vez, bajos niveles de inversión, bajos salarios y menor competitividad económica cuando existen altos niveles de corrupción en un Estado, propiciando y perpetuando desigualdades en la distribución de la riqueza. (Mauro, 1996; Morales, 2009; Mendoza y Portillo, 2020).

Por lo tanto, la corrupción tiene repercusiones muy complejas para la sociedad en el tema económico, ya que la falta de inversión nacional o extranjera, la dificultad para emprender nuevos negocios y/o hacerlo sostenible en el tiempo, la solicitud de sobornos a los negocios para los permisos necesarios para operar, etc., generan condiciones desfavorables para la sociedad, según Casar (2015) la corrupción es el factor más importante para inhibir un buen entorno de negocios, y, el combate a la corrupción es la variable que más tiene que fortalecer el Estado mexicano para mejorar su competitividad a nivel nacional y subnacional.

Sólo para obtener un dato preciso de la realidad en la que se encuentra México respecto a la competitividad, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) realiza un índice internacional que posiciona a México como uno de los países con peores resultados, en el último estudio realizado en el año 2021, lo ubica en el lugar 37 de 43 Estados, por debajo de países como Perú, Costa Rica, Chile, entre otros, donde el primer lugar se lo llevó Noruega.

Derivado de esto, el combate a la corrupción es una prioridad para los Estados, y México no es ajeno a ello, ya que el desarrollo económico y el bienestar social son factores claves para lograr un nivel óptimo de desarrollo humano, y es ahí, a donde aspira llegar una democracia con fortaleza institucional.

En ese sentido, México tiene ya algunos años generando y diseñando instituciones de combate a la corrupción, de acuerdo con Morris (2019) históricamente México ha lidiado con problemas de corrupción, de hecho, manifiesta que muchos presidentes en el pasado utilizaron el combate a este fenómeno con la intención de obtener legitimidad ante la sociedad, simulando acciones rimbombantes como el encarcelamiento de personajes corruptos sin llegar a atacar las causas del problema.

Sin embargo, entre los años 70s a la fecha se han realizado cambios institucionales en el combate a la corrupción para fortalecer el Poder Ejecutivo, a continuación, una cronología de los eventos más importantes en dicho rubro:

Tabla 3.4 Cronología de la Secretaría de la Función Pública en periodos presidenciales

Luis Echeverría (1970-1976)	Llevaron a cabo limpias masivas de elementos de los cuerpos policiales, y se generaron algunos cambios administrativos
José López Portillo (1976-1982)	Cambios a la Ley de Responsabilidades donde se pone especial énfasis a los funcionarios públicos y sus responsabilidades
Miguel de la Madrid (1982-1988)	Estrategia llamada “renovación moral de la sociedad”, que fue una etapa donde se encarcelaron a varias figuras prominentes de la política nacional, además en este periodo se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque Control interno</li> </ul>

Ernesto Zedillo (1994-2000)	SECOGEF se convierte en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). <ul style="list-style-type: none"> <li>• Control interno</li> <li>• Modernización administrativa</li> </ul>
Vicente Fox (2000-2006)	Secodam se transforma en lo que hoy conocemos como la Secretaría de la Función Pública (SFP). <ul style="list-style-type: none"> <li>• Control interno</li> <li>• Modernización administrativa</li> <li>• Servicio profesional de carrera</li> <li>• Transparencia</li> <li>• Actividades <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Compras públicas</li> <li>○ Evaluaciones a funcionarios</li> <li>○ Profesionalización</li> <li>○ Sanciones administrativas</li> <li>○ Declaraciones patrimoniales</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de Morris, 1999 y Dussauge, 2007.

Después de la creación de la SFP en el periodo de Vicente Fox no se ha modificado la estructura principal del órgano ejecutivo que combate la corrupción, este periodo de transición democrática se generó también una institución que es primordial para el involucramiento social en temas de transparencia gubernamental, en el 2002 nace el órgano autónomo de dedicación exclusiva en temas de acceso a la información, fue en este periodo de alternancia democrática en el país cuando se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), primer esfuerzo serio para dar apertura al derecho a la información. Años más tarde se convirtió en la base de lo que hoy conocemos como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

También, en un periodo de tiempo similar ocurrieron muchos cambios en los marcos regulatorios para poder controlar el problema de corrupción en México, varios de esos cambios vienen acompañados, como ya se analizó en secciones anteriores, por dinámicas internacionales

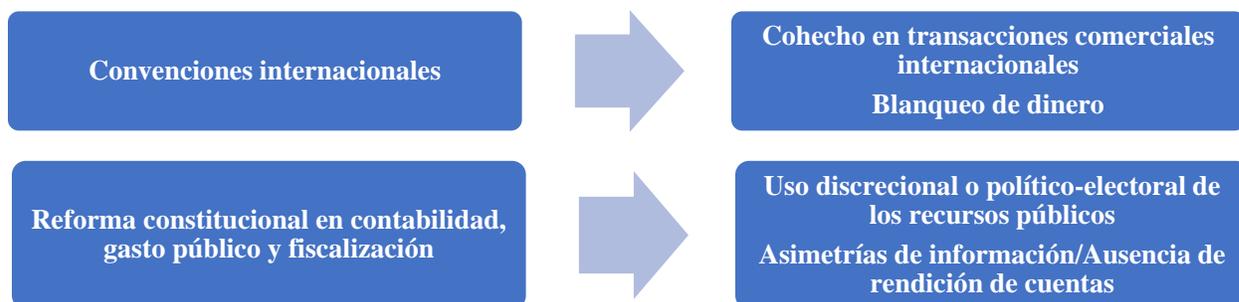
de organismos supranacionales como la ONU, OCDE, OEA, entre otros. Entendiendo el contexto internacional de democratización, México toma acción dentro de dominio jurisdiccional.

Dussauge (2007) realiza un trabajo muy sintetizado sobre el marco normativo que se ha ido diseñando para el combate a la corrupción, donde hace énfasis en las leyes federales y los tipos de corrupción que pretende acotar, si bien esta comparativa no es la única que existe o pudiera realizarse para este tema, para fines de conocimiento general es la idónea para este trabajo de investigación.

A continuación, se desarrolla un diagrama con base a la información antes señalada sobre la legislación federal en materia de combate a la corrupción y rendición de cuentas:

Figura 3.1 Leyes federales para el combate a la corrupción





Fuente: Diagrama con información textual de Dussauge, 2017.

Esta relación de leyes federales con los tipos de corrupción trata de facilitar el seguimiento del por qué se llevaron a cabo, entendiendo que cada normatividad tiene una complejidad y alcance que merece la pena revisar detalladamente desde una perspectiva académica.

Por lo tanto, haciendo una valoración de lo arraigada que esta la corrupción en México, el daño que hace a la sociedad en los contextos mencionados y entendiendo cuales han sido las instituciones que se han formado en estos últimos años para combatirla, podemos analizar cuales factores han influido para que nuestro país siga batallando con este problema hoy en día. Y, tenemos información de que el problema de la corrupción sigue siendo persistente gracias a las mediciones que estén sobre el fenómeno, regularmente son mediciones de percepción por la complejidad de este, pero sirve de parámetro para realizar una comparación y una autoevaluación de los avances o retrocesos en materia de combate a la corrupción.

### 3.4 Mediciones de la corrupción

La corrupción está rodeada de complejidad, al inicio de la investigación se analiza la problemática que es formular una definición universal para este constructo, debido a que sus alcances conceptuales tienen mucha elasticidad, muchas acciones y actividades entran dentro del concepto de corrupción. Los investigadores aún no han llegado a una solución a esa

disyuntiva, sin embargo, existen corrientes de pensamiento que empiezan a acotar las distancias conceptuales al establecer parámetros claros de la realidad que se quiere conocer, y bajo esa lógica podemos entender que medir la corrupción es igual o más complejo que definirla, ya que se necesitan instrumentos que representen la realidad o modelos que simulen una realidad definida.

Entonces, cuando hablamos de corrupción podemos referirnos a un pequeño soborno a un funcionario de ventanilla para agilizar un trámite gubernamental, es una acción rápida, con un retorno del beneficio al instante y que involucra cantidades pequeñas de dinero; por otro lado, también le llamamos corrupción al acuerdo entre un empresario y un político sobre intercambiar favores a futuro una vez que el político entre en funciones, acciones como entregar una adjudicación directa de una obra pública, donde el beneficio es a largo plazo, por otra parte, la actividad puede ser a mediano plazo e involucrar una gran cantidad de dinero; por lo tanto, tenemos varias actividades de corrupción que son totalmente opuestas, y sin embargo, ambas esta catalogadas como actos de corruptos.

Independientemente de la clasificación del acto se une otra complejidad más, ¿cómo medir esas acciones si los actores llevan a cabo actividades sin anunciarlas o reportarlas? Es difícil saberlo, porque muchas de ellas nunca se sabrán, por lo que no podrán ser medidas. Bajo esa premisa, un gran número de los estudios se realizan en función de las afectaciones consecuentes de los actos de corrupción como la falta de productividad administrativa en la función pública, falta de confianza en las instituciones gubernamentales, baja en las inversiones nacionales e internacionales, baja competitividad en las actividades del Estado, poco crecimiento y desarrollo económico, etc., entendiendo que la corrupción afecta a diferentes actores, como al individuo en su día a día, a las organizaciones en el desarrollo de sus objetivos; y al sistema en la eficiencia para resolver de manera óptima problemas que laceran a la sociedad.

En consecuencia, la pregunta sería, ¿entonces cómo medimos la corrupción? Diferentes organismos internacionales y nacionales se han dado a la tarea de realizar ejercicios de medición

de la corrupción utilizando como parámetros los primeros instrumentos diseñados por la OCDE, ONU y demás organismos supranacionales, ya que ahí se encuentran las definiciones de los tipos de corrupción, afectaciones del fenómeno, recomendaciones para afrontar el problema, entre otros elementos.

A continuación, se describirán algunos de las mediciones internacionales y nacionales más aceptadas, las primeras por la comunidad internacional, y las segundas por los Estados donde se implementan. De acuerdo con Guerrero y Ángel (2021) se necesita tener claro algunos aspectos para medir la corrupción, como quién o quiénes serán tu fuente de información, que actos de corrupción vas a medir, se utilizarán datos administrativos duros o la información se investigará por medio de entrevistas, si son entrevistas, revisar que tipo de entrevista se aplicará; la revisión será en función a la comparación con la misma institución en el tiempo o se comparará con instituciones en otros Estados, etc., al final todos esos cuestionamientos sirven para preparar un buen instrumento de medición de la corrupción.

Por lo tanto, se mencionarán algunos de los instrumentos de medición de la corrupción más utilizados por la comunidad especialista en el tema, de ninguna manera esta clasificación representa algún tipo de ranking sobre los mejores índices y mejores encuestas sobre corrupción, sólo es una representación de los instrumentos más utilizados a nivel internacional y nacional.

La siguiente clasificación fue desarrolla por Guerrero y Ángel (2021):

Tabla 3.5 Instrumentos de medición de la corrupción desde una óptica internacional

-Índice de la Percepción de la Corrupción – Transparencia Internacional Enfoque = Análisis de resultados de encuestas a expertos Competencia = Internacional
--

<p>-Índice de Competitividad Global – Foro Económico Mundial</p> <p>Enfoque = Análisis institucional de los Estados y encuestas de opinión</p> <p>Competencia = Internacional</p>
<p>-Latinobarómetro – Corporación Latinobarómetro</p> <p>Enfoque = Entrevistas a adultos cara a cara</p> <p>Competencia = Internacional</p>
<p>-Reporte de Integridad Global – Global Integrity</p> <p>Enfoque = Encuestas a expertos y periodistas</p> <p>Competencia = Internacional</p>
<p>-Índice de Estado de Derecho – World Justice Project</p> <p>Enfoque = Encuestas en hogares y expertos.</p> <p>Competencia = Internacional</p>

Tabla 3.6 Instrumentos de medición de la corrupción desde una óptica nacional

<p>-Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno – Transparencia Mexicana</p> <p>Enfoque = Encuestas a casas hogares</p> <p>Competencia = Nacional</p>
<p>-Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental – Instituto Nacional de Estadística y Geografía</p> <p>Enfoque = Encuestas a casas hogares</p> <p>Competencia = Nacional</p>
<p>-Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas – Instituto Nacional de Estadística y Geografía</p> <p>Enfoque = Encuestas a casas hogares</p> <p>Competencia = Nacional</p>
<p>-Índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas – Instituto Mexicano para la Competitividad</p> <p>Enfoque = Análisis de procedimientos de contratación</p> <p>Competencia = Nacional</p>

Fuente: Guerra y Angel, 2021.

Debido a la complejidad del fenómeno de la corrupción existen diversos instrumentos de medición, teniendo como objetivo principal la obtención de datos para entender como ser más eficientes y eficaces a la hora de combatirla, porque no se puede mejorar lo que no se puede medir. Por lo tanto, una vez que se ha comprendido cual es la gravedad del problema de la corrupción, sigue cuestionar a las autoridades públicas sobre las alternativas de solución que desarrollan para combatir este mal que detiene el desarrollo económico del país desde hace bastante tiempo atrás. Bajo esta dinámica particular, las organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas anticorrupción han entendido que parte de las soluciones a estos problemas tan complejos se encuentran en la participación social, y es bajo esa premisa como se generan los primeros pasos hacia el Sistema Nacional Anticorrupción de México.

### 3.5 Sistema Nacional Anticorrupción de México

Entendiendo el contexto de corrupción existente en México durante el periodo del expresidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) se pusieron en marcha las reformas constitucionales pertinentes para dar vida a lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Un mecanismo de coordinación entre diversos órganos de gobierno a nivel federal, estatal y municipal relacionados con la prevención, detección y sanción de actos relacionados con la corrupción gubernamental, integrando un elemento primordial, la participación ciudadana dentro de esta misma instancia.

Merino (2015) nos comenta que a finales de 2014 sucedieron unos acontecimientos que fueron el detonante para las recientes reformas constitucionales que tuvieron el enfoque para combatir la corrupción. Por un lado, el caso Ayotzinapa<sup>3</sup> que generó indignación en la sociedad sobre la falta de capacidades del Estado mexicano en temas de investigación y seguridad

---

<sup>3</sup> Acontecimiento que sacudió al gobierno federal donde desaparecieron 43 estudiantes del estado de Guerrero, hasta el momento los hechos que se han relatado desde las instituciones gubernamentales no han generado certeza sobre lo sucedido.

nacional; y, por otra parte, la investigación realizada por el equipo de Carmen Aristegui sobre la “Casa Blanca”<sup>4</sup> que reforzó el ánimo social de desconfianza hacia el gobierno federal debido a los presuntos actos recurrentes de corrupción.

En ese sentido, sumado a otros escándalos de presunta corrupción a nivel estatal que tuvieron resonancia en todo el país, se inició una movilización ciudadana encabezada por organismos de la sociedad civil y academia. Según Nieto (2020), destaca la participación de asociaciones como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana (TM), acompañados a su vez por un grupo de académicos que incluían a Mauricio Merino, Lourdes Morales, Enrique Cárdenas, Edna Jaime, Haydeé Pérez, Juan Pardinás, etc., quienes fueron parte crucial para generar la discusión que terminaría en la creación de una serie de reformas constitucionales, nuevas leyes secundarias y el diseño final del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por lo tanto, la participación de los actores sociales fue crucial para entender el diseño innovador del Sistema Nacional Anticorrupción, de hecho, Mariñez y Hernández (2017) hacen énfasis en como desde la sociedad civil se presentó una línea crítica a seguir para el funcionamiento del SNA, sugiriendo con base en mejores prácticas internacionales las operaciones fundamentales que deben atender los órganos institucionales, describiendo los parámetros idóneos para los perfiles de los cargos creados, y especificando las prioridades a atender en el combate a la corrupción. Creando así un marco institucional con capacidades de fiscalización, rendición de cuentas, y de sanción e investigación sobre las responsabilidades administrativas de presuntos actos de corrupción.

De hecho, González y Sánchez (2022) destacan que en el año 2014 se generó una importante participación de un conglomerado de organizaciones de la sociedad civil que

---

<sup>4</sup> Investigación realizada sobre la adquisición de un bien inmueble de la primera dama de México, según los datos arrojados por la investigación la propiedad fue adquirida gracias a beneficios otorgados a la esposa del presidente de la Republica Mexicana por parte de un contratista del propio gobierno federal.

presentaron una propuesta de Sistema Nacional Anticorrupción, entre estas asociaciones se encontraban Fundar México, México ¿Cómo vamos?, México Evalúa, Alianza Cívica, Transparencia Mexicana, Instituto Mexicano para la Competitividad, etc., que lograron establecer la base para la creación de una Ley Anticorrupción, una Ley de Fiscalización , nuevas atribuciones para la Secretaría de la Función Pública y la realización de un reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; esta última iniciativa ciudadana logró recolectar alrededor de 600 mil firmas, sin lugar a duda, un éxito de la participación social.

A consecuencia, este contexto generó un clima de apertura donde sociedad civil, gobierno, partidos políticos y legisladores llevaron a cabo debates para la creación de un marco institucional para combatir la corrupción. Hill (2017) nos comenta que derivado de esta interlocución entre los diversos actores mencionados, se logró establecer una agenda legislativa que más tarde sería admitida por el Poder Legislativo y promulgada por el expresidente Enrique Peña Nieto, el día 27 de mayo de 2015.

El resultado logrado fue el entramado institucional del Sistema Nacional Anticorrupción, que consta del siguiente marco normativo:

- ✓ Se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para generar las condiciones legales para controlar la corrupción, entre los que destacan;
  - Art. 79. Brinda autonomía técnica y de gestión a la Auditoría Superior de la Federación.
  - Art. 108 y 109. Establece las características de quienes serán servidores públicos, para efectos de las responsabilidades a las que son acreedores una vez que asumen un cargo en la administración pública, derivado de los actos u omisiones que puedan llegar a incurrir en esa posición.
  - Art. 113. Crea el “Sistema Nacional Anticorrupción”, da origen al esquema institucional que debe formarse para la prevención, detección y sanción de

- responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. Además, que establece la obligatoriedad para replicar el Sistema en las entidades federativas.
- Art. 116. Fortalecimiento de las facultades de fiscalización a nivel federal y en las entidades federativas.
- ✓ Se llevó a cabo la creación de leyes anticorrupción y se reformaron otras normativas para integrar un paquete legislativo que diera certidumbre a la actuación en contra de la corrupción.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (nueva creación 2016). Precisa las bases de coordinación entre los organismos gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal, para dar cumplimiento al combate a la corrupción incluyendo la participación ciudadana en el proceso.
  - Ley General de Responsabilidades Administrativas (nueva creación 2016). Define cuales son las obligaciones que adquieren los servidores públicos al tomar un puesto dentro de la estructura gubernamental en México, estableciendo los tipos de corrupción, las responsabilidades y las sanciones por los actos u omisiones en su encargo laboral. Se muestran los procedimientos para la detección, investigación y detección de los presuntos actos de corrupción.
  - Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (nueva creación 2016). Genera un órgano autónomo para emitir y juzgar las faltas administrativas graves y presuntos actos de corrupción que sean investigados por las autoridades pertinentes. Esta ley establece su integración, organización, atribuciones y funcionamiento.
  - Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (nueva creación 2016). Otorga un mayor número de facultades fiscales a la Auditoría Superior de la Federación, robusteciendo sus atribuciones en las revisiones de las cuentas públicas y participaciones estatales. Generando condiciones coercitivas para el combate a la corrupción.
  - Ley Orgánica de la Administración Pública General (reforma 2016). Detiene la extinción de la Secretaría de la Función Pública, y la fortalece como garante del control interno en las instituciones gubernamentales de la federación, le brinda atribuciones de investigación y sanción de faltas administrativas, resuelve

exclusivamente faltas administrativas no graves; y le otorga un papel fundamental como parte del SNA, dentro del Comité Coordinador.

- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (reforma 2016, actualmente sustituida por la Ley de la Fiscalía General de la República-2021). Define las bases para la creación de una fiscalía especializada en delitos de corrupción con autonomía técnica y operativa, adquiriendo las facultades necesarias para la investigación de los presuntos delitos de corrupción.
- Código Penal Federal (reforma 2016). Se realiza una armonización del Código con la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas para generar las condiciones normativas para hacer efectivas las sanciones que ameritan pena corporal por la comprobación de actos de corrupción graves.

Este marco normativo establece los parámetros para controlar la corrupción en territorio nacional; en él se definen las acciones a tomar para las faltas administrativas graves y no graves en las que puedan incurrir los servidores públicos.

Consiguientemente, se da paso al diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción, que está fundamentado, por una parte, en el artículo 113 de la CPEUM que plantea de manera general las bases mínimas de como operará esta instancia, y, por otra parte, en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), que plantea cuestiones más específicas sobre su funcionamiento.

En primer lugar, según lo establecido en la normativa expuesta en la LGSNA se crea el Comité Coordinador (CC) que será una instancia de coordinación entre las instituciones que previenen, investigan y sancionan los actos de corrupción; este CC está formado por los y/o las titulares de la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Consejo de la Judicatura Federal, y del Comité de Participación Ciudadana. El

CC tendrá como apoyo a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, que le asistirá técnicamente en la operatividad y ejecución de las decisiones y acuerdos que se lleven a cabo como parte de sus actividades sustantivas. Además, el CC contará con la Plataforma Digital Nacional que es una herramienta tecnológica para el manejo de información para la toma de decisiones.

En segundo lugar, se establece la creación del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SNA, que estará integrado por cinco ciudadanos y/o ciudadanas que destaquen por sus contribuciones en áreas de transparencia, rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Entre sus funciones se encuentran, presidir el SNA, realizar propuestas de política pública al CC en relación con temas de combate a la corrupción, y generar vínculos con organismos de la sociedad civil para fortalecer la integración de la participación ciudadana. Este CPC es nombrado por la Comisión de Selección (CS) que esta integrada por cinco ciudadanos de la academia y cuatro ciudadanos de sociedad civil, ellos a su vez, son nombrados por el poder legislativo<sup>5</sup>.

En tercer lugar, se da nacimiento al Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) que es responsable de generar información relevante sobre las auditorías y los reportes de fiscalización de los recursos federales, con el objetivo de mejorar la gestión gubernamental y la toma de decisiones en la administración pública. El SNF esta formado por integrantes de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública, que se complementan con siete miembros de diferentes entidades locales de fiscalización y de control interno, estos miembros tienen un periodo de tiempo debido a que existe rotación para que todas las entidades federativas tengan participación en el órgano rector.

---

<sup>5</sup> En el caso del SNA es el Senado de la República quien realiza esta tarea, en el caso de los Sistemas Locales Anticorrupción, los nombramientos de la Comisión de Selección son llevados a cabo por el Congreso Local de cada entidad federativa.

Por último, en cuarto lugar, el SNA establece de manera obligatoria un determinado espacio temporal para la creación de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) que deben contar con un diseño armónico y similar a la institución nacional, lo que implica la creación y reformas a sus ordenamientos locales y todo lo que ello implica, tarea nada sencilla teniendo en cuenta las características de libertad y soberanía de las entidades federativas que conforman los Estados Unidos Mexicanos.

Y es así, como se conforma este esfuerzo nacional para combatir la corrupción por medio de un diseño innovador por parte del gobierno federal en conjunto con la participación ciudadana, un modelo que genera retos importantes debido al contexto institucional al que se hace referencia a lo largo de este trabajo de investigación.

## **CAPÍTULO IV. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE BAJA CALIFORNIA**

### 4.1 Contexto de corrupción en el Estado de Baja California

Baja California esta ubicado al noroeste del país; es una entidad federativa de los Estados Unidos Mexicanos, tiene una población aproximada a los 4 millones de personas según los últimos datos del Censo de Población y Vivienda del INEGI<sup>6</sup>. El estado se encuentra al sur de los Estados Unidos de América, colindando a su vez con los estados de Sonora y Baja California Sur, cuenta con 7 municipios: Tijuana, Tecate, Mexicali (la capital), San Felipe, Ensenada, San Quintín y Playas de Rosarito.

La corrupción es un problema que ha lacerado a Baja California a lo largo de los años, en las últimas administraciones estatales se han encontrado presuntos actos de corrupción que han mellado las finanzas públicas de la entidad federativa. Es una narrativa común entre los mandatarios estatales en las últimas administraciones las denuncias sobre actos de corrupción ocurridas en los periodos que los antecedieron.

En ese sentido, haciendo referencia a un caso muy reconocido a nivel nacional, los autores Roldan, Castillo y Ureste (2018) comentan en su investigación la corrupción gubernamental en la “Estafa Maestra”<sup>7</sup>, que básicamente describe un mecanismo por el cual se lleva a cabo el desvío de recursos estatales por medio de empresas fantasmas (empresas que no existen, por lo tanto no realizan el servicio contratado), que regularmente son empresas de reciente creación, que utilizan datos de personas en condiciones precarias en contra de su voluntad y en la mayoría de los casos sin tener conocimiento de la situación, que fungen como

---

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los datos mencionados en la investigación se encuentran en el Censo de Población y Vivienda 2020 que está disponible en el siguiente enlace:

<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

<sup>7</sup> Investigación que se llevó a cabo por periodistas mexicanos, los hallazgos se pueden encontrar en:

<https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

prestanombres ante las obligaciones fiscales del Estado. Se estima que este modus operandi defraudó al Estado Mexicano por aproximadamente 8 mil millones de pesos, según datos de la investigación realizada.

En ese mismo tenor, en Baja California se llevó a cabo una investigación similar por el Hub de Periodismo de Investigación de la Frontera Norte<sup>8</sup>, un proyecto del International Center for Journalist en alianza con el Border Center for Journalist and Bloggers que descubrió una situación similar a la Estafa Maestra, pero en dicha entidad federativa durante el periodo de 2014 a 2019. Utilizando un modus operandi casi idéntico, se identificaron pagos de al menos 35 millones de pesos a empresas que facturan operaciones simuladas (EFOS) por parte de la administración del entonces gobernador Francisco Vega de Lamadrid, las siglas EFOS son el nombre con el cual son identificadas estas empresas por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en México.

También, de igual forma el exgobernador Jaime Bonilla Valdez que fuera titular del ejecutivo estatal en el periodo de 2019 a 2021, tiene interpuesta una denuncia por parte de la administración en funciones encabezada por la gobernadora Marina del Pilar Ávila Olmeda ante el ministerio público por su participación en presuntos hechos de corrupción y daño al erario público por varios millones de pesos. Imputaciones que hoy en día todavía siguen su proceso legal para emitir una resolución.

En consecuencia, estos hechos que involucran a las últimas administraciones estatales del estado de Baja California, son muestra del contexto general de corrupción que existe en la entidad, donde uno a uno los titulares del ejecutivo estatal continúan con una dinámica de acusarse mutuamente de presuntos actos de corrupción. Esta información permea a la ciudadanía

---

<sup>8</sup> Los falsos contratistas de Francisco “Kiko” Vega, investigación que puedes encontrar en el siguiente enlace: <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/los-falsos-contratistas-de-kiko-vega-delamadrid-en-baja-california/>

local, más allá del ambiente que se genera por la animosidad en las cupulas del poder, se crea una fuerte percepción de corrupción generalizada en toda la administración pública estatal.

Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de INEGI<sup>9</sup> así lo demuestran los datos que presenta de manera bianual desde el año 2011 hasta el año 2021, donde registra información relacionada con las experiencias de corrupción en la administración pública a nivel nacional y subnacional.

A continuación, se muestran los registros del periodo comprendido entre 2015 y 2021, enfocado exclusivamente en el estado de Baja California.

Tabla 4.1 Datos sobre experiencias de corrupción en Baja California.

	Corrupción como el problema mas importante en la entidad según población de 18 años y más	Percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción de la población de 18 años y más	Tasa de prevalencia de corrupción por cada 100 mil habitantes	Tasa de incidencia de corrupción por cada 100 mil habitantes
2015	N/A	N/A	14,127	24,351
2017	57.90%	88.70%	13,757	19,467
2019	63.10%	88.30%	11,330	20,369
2021	64%	89%	19,384	30,567

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCIG de los años 2015, 2017, 2019 y 2021.

Estos datos nos describen la experiencia de corrupción que viven los bajacalifornianos, donde se pone de manifiesto que más de la mitad de la población de 18 años o más ve a la corrupción como el problema principal en la entidad, y esa percepción va en incremento según los registros de la Encuesta Nacional mencionada, en ella sólo aparece el tema de inseguridad por encima de la corrupción como el problema más urgente a solucionar en el estado.

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los datos mencionados en la investigación se encuentran en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental que está disponible en el siguiente enlace: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>

También, se puede apreciar en los datos mostrados que la percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción es muy elevada, de hecho, también es un indicador que ha ido incrementando con el paso de los años, en una proporción muy pequeña, sin que esto signifique un alivio entendiendo que el porcentaje esta al borde del 90%. Lo que representa que la mayoría de las personas de 18 años o más, percibe los actos de corrupción como algo muy recurrente en la vida cotidiana.

Continuando con los datos que muestra la tabla, se puede determinar que durante el periodo de 2015 a 2019 hubo un decremento en la tasa de prevalencia de corrupción, sin embargo, eso cambia drásticamente para el año 2021, donde existe un repunte aproximado de un 70% con la medición anterior, en dos años incrementa esta medición de 11,330 a 19,384 por cada 100,000 personas, lo que significa que 2 de cada 10 habitantes tuvieron contacto con algún tipo de corrupción en la entidad federativa.

Y, por último, se logra observar que la tasa de incidencia de corrupción por cada 100 mil habitantes en Baja California ha incrementado en dicho periodo, de hecho, ocurrió un fenómeno similar al de la prevalencia en los dos últimos datos registrados del año 2019 y 2021. Lo que significó un incremento en la tasa de incidencia de corrupción de alrededor del 50% con la cifra anterior que equivale a 30,567 por cada 100 mil personas, indicador por encima de la media nacional que es de 25,995 por cada 100 mil habitantes. Datos nada alentadores para una entidad federativa, ya que este indicador nos muestra el riesgo de nuevos presuntos actos de corrupción.

En suma, todos estos argumentos detonan en un contexto de corrupción que invade a la entidad federativa, los costos de la corrupción que se mencionan a nivel internacional y nacional, se replica en lo local, la corrupción aleja las inversiones, desincentiva el crecimiento económico, genera desconfianza en las autoridades, daña los recursos financieros de la administración

pública, etc., es un fenómeno que afecta las oportunidades de movilidad, de bienestar y de salud social a todos los bajacalifornianos.

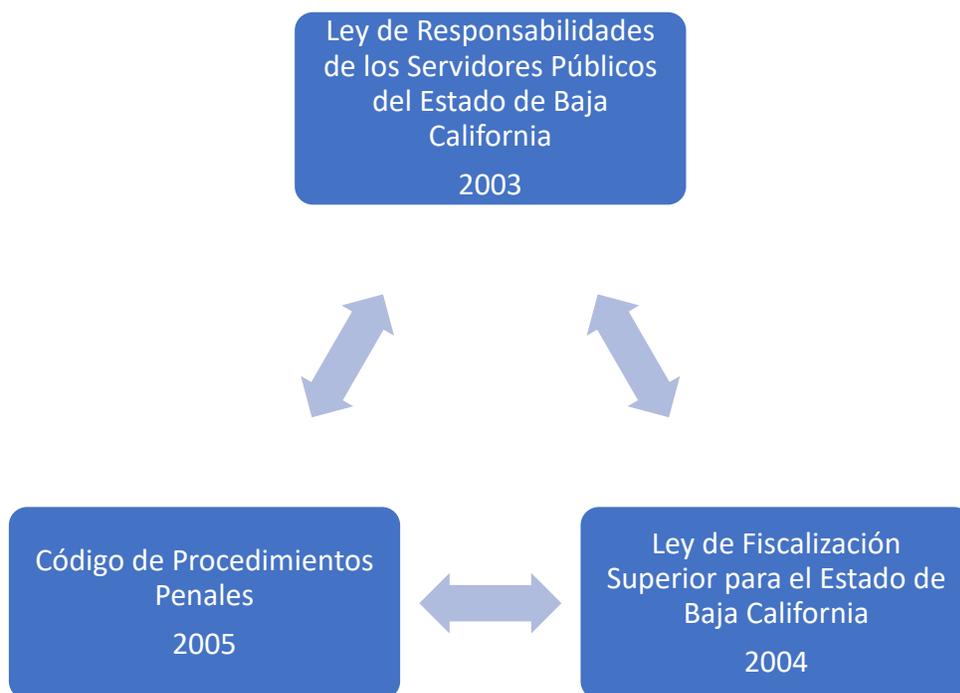
#### 4.2 Antecedentes del Sistema Estatal Anticorrupción en Baja California

Vera (2020) describe muy bien las iniciativas precedentes al Sistema Estatal Anticorrupción, en su investigación menciona una serie de iniciativas que tuvieron un enfoque en el combate a la corrupción. En el año 2003 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California que tiene como objeto establecer quienes son los servidores públicos y generar los lineamientos de actuación, describiendo las obligaciones que tendrán por el simple hecho de tener un cargo público e imponiendo las sanciones necesarias cuando existan elementos que así lo acrediten.

En ese mismo tenor, generando un marco jurídico más robusto para el combate a la corrupción en el ámbito estatal, un año más tarde en 2004, se promulga la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California, que otorga al Congreso local las facultades para regular las cuentas públicas, fortaleciendo la rendición de cuentas en el Estado y los municipios.

Siguiendo esa línea temporal, en 2005 se lleva a cabo una propuesta para reformar el Código de Procedimientos Penales en la entidad federativa, el objetivo de dicha acción fue incorporar un mayor número de delitos graves y proponer penas más severas para las personas que incurrieran en ellos, gracias a este esfuerzo fueron incorporados en su momento como delitos graves acciones como la extorsión y el peculado, un avance importante para el combate a la corrupción.

Figura 4.1 Leyes antecesoras del marco normativo del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California



Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, se fue construyendo en la entidad federativa un marco legislativo para el combate a la corrupción, esto tomando en cuenta que apenas unos años antes se había logrado a nivel nacional un cambio histórico en la presidencia de la República Mexicana, por primera vez había un cambio de partido político en el poder ejecutivo federal, lo que significó un avance democrático para nuestro país. Durante ese periodo que transcurrió del año 2000 al 2006 se registró en muchas entidades federativas, reformas que fortalecieron la visión institucional y democrática que se llevaba a cabo a nivel nacional.

Entonces, Baja California retoma esos esfuerzos de fortalecimiento institucional que fueron el precedente más próximo de lo que hoy conocemos como las leyes y reformas que

crearon el Sistema Nacional Anticorrupción, un marco institucional necesario para combatir este mal que corroe a todas las entidades del país según los datos de INEGI.

Tabla 4.2 Actos de corrupción a nivel nacional y subnacional – ENCIG

	Actos de corrupción por cada 100 mil habitantes 2021		Actos de corrupción por cada 100 mil habitantes 2021		Actos de corrupción por cada 100 mil habitantes 2021
<b>Nacional</b>	<b>25,995</b>				
Aguascalientes	19,821	Guanajuato	24,185	Quintana Roo	31,389
<b>Baja California</b>	<b>30,567</b>	Guerrero	24,373	San Luis Potosí	18,732
Baja California Sur	8,226	Hidalgo	11,849	Sinaloa	21,065
Campeche	20,586	<b>Jalisco</b>	<b>16,497</b>	Sonora	31,883
Coahuila	27,589	Michoacán	29,716	Tabasco	25,277
Colima	8,920	Morelos	23,345	Tamaulipas	14,571
Chiapas	16,698	Nayarit	19,651	Tlaxcala	30,007
Chihuahua	15,368	Nuevo León	18,684	Veracruz	39,296
Ciudad de México	25,771	Oaxaca	27,484	Yucatán	19,495
Durango	50,885	Puebla	37,896	Zacatecas	12,219
Estado de México	32,906	Queretaro	21,849		

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCIG 2021.

#### 4.3 Proceso para la constitución del Sistema Estatal Anticorrupción

Una vez que fueron aprobadas las leyes y reformas constitucionales para dar vida al Sistema Nacional Anticorrupción, se generaron las bases para la creación de los Sistemas Locales Anticorrupción. La reforma al artículo 113 de la CPEUM dice claramente, al final del texto que todas las entidades federativas con el objetivo de combatir la corrupción crearán un Sistema Local Anticorrupción que coordine a las autoridades locales con la finalidad de prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción.

De igual forma, en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) promulgada el 18 de julio de 2016 establece en sus artículos transitorios que después de un año transcurrido, las legislaturas locales tienen la obligación de crear las leyes y reformas necesarias

para instaurar sus Sistemas Locales Anticorrupción, dato muy importante, ya que se genera una temporalidad para el funcionamiento general a nivel nacional y subnacional del combate a la corrupción.

En Baja California, el Congreso local consta de 25 escaños de representación legislativa, el Poder Legislativo de la entidad trabajó en función a las fechas que se establecieron a nivel federal, de hecho, agotaron el tiempo permitido por la LGSNA ya que hasta el último día aprobaron los dictámenes en la Comisión de Gobernación que darían inicio al Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California (SEABC). Fue en el mes de julio de 2017 cuando la mayoría de los legisladores lograron un consenso para reformar la constitución estatal y la leyes necesarias para ello, se aprobó la reforma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California para reforzar las acciones anticorrupción con 20 votos a favor, también se logra lo mismo con la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Baja California con 23 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención; después la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California que logró 22 votos a favor; y por último la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California que obtuvo 20 votos a favor.

De hecho, para llegar al logro de este consenso en el legislativo estatal según el Dr. Martin Vera, académico de la Universidad Autónoma de Baja California, y Fernanda Flores de la asociación civil OBSERBC, nos comentan a raíz de la entrevista que se les realizó el destacado papel que fungieron los diputados Andrés de la Rosa Anaya del Partido Acción Nacional y Marco Antonio Corona Bolaños de Partido Revolucionario Institucional, en la negociación y aprobación dentro de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, esto en sumatoria con las voces ciudadanas y los organismos empresariales que solicitaban como a nivel nacional el compromiso de los servidores públicos locales en la lucha anticorrupción.

Para ello, la participación ciudadana y de grupos organizados fue de vital importancia para generar el impulso necesario en los cambios constitucionales y las reformas aprobadas, Daniela Ramírez de Vigilancia Ciudadana, nos comentó que en marzo de 2017 el Congreso local inició foros consultivos para escuchar a la academia, sociedad civil, organismos empresariales y a los ciudadanos con el objetivo de integrar todas las voces en el proceso de la creación del marco institucional, sin embargo, consideró que la apertura a la discusión con los actores sociales estuvo limitada y acaparada por el sector empresarial.

También, con opiniones similares de otros expertos en el proceso, entre ellos, Francisco Martínez de Tierra Colectiva, Ricardo Zurita ex integrante del Comité de Participación Ciudadana del SEABC y Mario Alzate exdirector administrativo de la Auditoría Superior del Estado de Baja California, destacan que existió un fuerte liderazgo ejercido por la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) Mexicali, que generó una especie de captura sobre la movilización ciudadana.

En ese sentido, la sociedad civil especializada en temas anticorrupción es escasa en Baja California, existen pocas organizaciones no gubernamentales que trabajen temas de incidencia en política pública, por ello, la movilización a nivel estatal para exigir dar cumplimiento al combate a la corrupción se llevó a cabo en su mayoría por ciudadanos sin experiencia en procesos políticos. Ello dio pie a que COPARMEX pudiera ser el actor de más peso en la incidencia de la creación del SEABC; importante remarcar la participación en las mesas relatoras de otros actores sociales como OBSERBC, la Barra de Abogadas María Sandoval de Zarco, Célula 686, entre otros, que estuvieron representando diversas visiones ciudadanas.

Por lo tanto, gracias a las entrevistas realizadas a diversos actores que estuvieron involucrados en el proceso de la creación del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, se pudo constatar dos visiones predominantes en cuanto a la participación ciudadana. Por un lado, esta la visión donde COPARMEX fue un actor que limitó la incidencia de otros actores sociales, incluso hay quienes iniciaron referencia a una captura del movimiento ciudadano,

haciendo referencia a los nexos políticos que los líderes de esta organización patronal mantenían con el gobierno ejecutivo estatal anterior, que fue integrado por el Partido Acción Nacional.

Bajo esta referencia, los señalamientos fueron que COPARMEX hizo lo necesario para burocratizar en exceso al SEABC, con el objetivo de mermar su capacidad de funcionamiento. La intención según algunas de las personas entrevistadas fue modificar la estructura general que estaba descrita en la Ley General del SNA, por lo que hubo varios cambios que destacaron a nivel nacional, uno de ellos fue el aumento de participantes en el Comité de Participación Ciudadana (CPC), y otro, la configuración del Comité Coordinador (CC).

Siguiendo ese argumento, Ricardo Zurita ex integrante del CPC del SEA, nos comentó en su entrevista que las modificaciones impulsadas por la organización patronal que se realizaron al diseño institucional, principalmente en lo que respecta a la integración del Comité de Participación Ciudadana, hubo inconsistencias con el ordenamiento federal, incluso años más tarde, la Suprema Corte de Justicia de la Nación llevaría a cabo una resolución de inconstitucionalidad refiriéndose a este caso, señalando en el documento la revisión de los artículos 16 y 17 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California.

Sin embargo, la otra visión predominante es que, gracias al acompañamiento y activismo de la COPARMEX Mexicali, fue posible la participación ciudadana en la incidencia sobre el Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California. Es un hecho, que COPARMEX Mexicali fue un facilitador e impulsor del movimiento anticorrupción a nivel nacional y subnacional. En Baja California no fue la excepción, los empresarios organizados fueron un actor relevante levantando la voz y posicionando el tema del combate a la corrupción en la agenda del gobierno estatal.

Importante destacar la participación de la organización civil, OBSERBC, una asociación ciudadana que busca incidir en los ámbitos público, privado y social que se especializa en temas

de transparencia y rendición de cuentas en las actividades de la administración pública. Es una organización que comparte valores y es afín a COPARMEX, dichas organizaciones han trabajado en conjunto en diversos temas de incidencia pública.

En ese sentido, estas organizaciones no gubernamentales trabajaron de la mano en el impulso ciudadano para lograr la aprobación del marco institucional para combatir la corrupción. Fernanda Flores de OBSERBC nos comenta en la entrevista que una vez que se percataron que la iniciativa para la creación del SEABC sería una versión idéntica a la federal, decidieron actuar para realizar una iniciativa de ley con modificaciones que desde su perspectiva darían mayor voz a la ciudadanía y más atribuciones a diferentes instituciones para el combate a la corrupción.

Destacando así, que ello gestaría una innovación institucional donde Baja California sería punta de lanza en la participación real de la ciudadanía en los temas anticorrupción del Estado. De igual forma los mismos entrevistados han coincidido en que un logro muy importante de la COPARMEX Mexicali fue su impulso para generar las mesas de trabajo donde se discutieron ideas generales para el SEABC.

Independientemente de estas dos posturas, la realidad fue que COPARMEX Mexicali fue el actor social clave en la creación del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, que en conjunto con el Congreso local definieron el marco institucional que combatiría la corrupción en la entidad federativa.

Y así, en agosto del año 2017 se aprueba en la legislatura estatal y se publica en el Periódico Oficial del Estado de Baja California la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, que tiene como objetivo principal que las instancias gubernamentales estatales que combaten la corrupción se coordinen entre sí, en conjunto con el comité de ciudadanos que esta integrado al Sistema de nueva creación.

A continuación, retomamos las principales fechas que dieron vida al cuerpo legislativo que comprende el Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California para tener un panorama general de la temporalidad, destacando que para el año 2018 ya se habían cumplido con todos los requisitos legales para su funcionamiento. El marco normativo estuvo listo para poder afrontar los retos anticorrupción, otorgando así las facultades necesarias a las instituciones del gobierno local para prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción en el Estado de Baja California.

- Reforma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California – Julio 2017
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California – Agosto 2017
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California – Agosto 2017
- Ley de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos para el Estado de Baja California – Agosto 2017
- Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Baja California – Noviembre 2018
- Ley del Tribunal de Justicia Administrativa – Agosto 2017
- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California – Agosto 2017
- Código Penal para el Estado de Baja California – Junio 2018

Por lo tanto, al menos en el papel el SEABC estaba listo para su funcionamiento, los y las legisladoras realizaron su trabajo en conjunto con la ciudadana donde el ejecutivo estatal fungió como facilitador e intermediario para lograr el gran objetivo de cumplir con el ordenamiento federal.

Aunque, todavía existían procesos intermedios que debían culminarse para generar las condiciones idóneas de funcionamiento, como la elección del Comité de Selección (CS), órgano

encargado de seleccionar a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SEABC; la misma elección del CPC; la elección del fiscal anticorrupción; la elección del Secretario Técnico; la selección del titular de la Sala Especializada de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; entre otros puestos claves para dar inicio al SEABC en su totalidad.

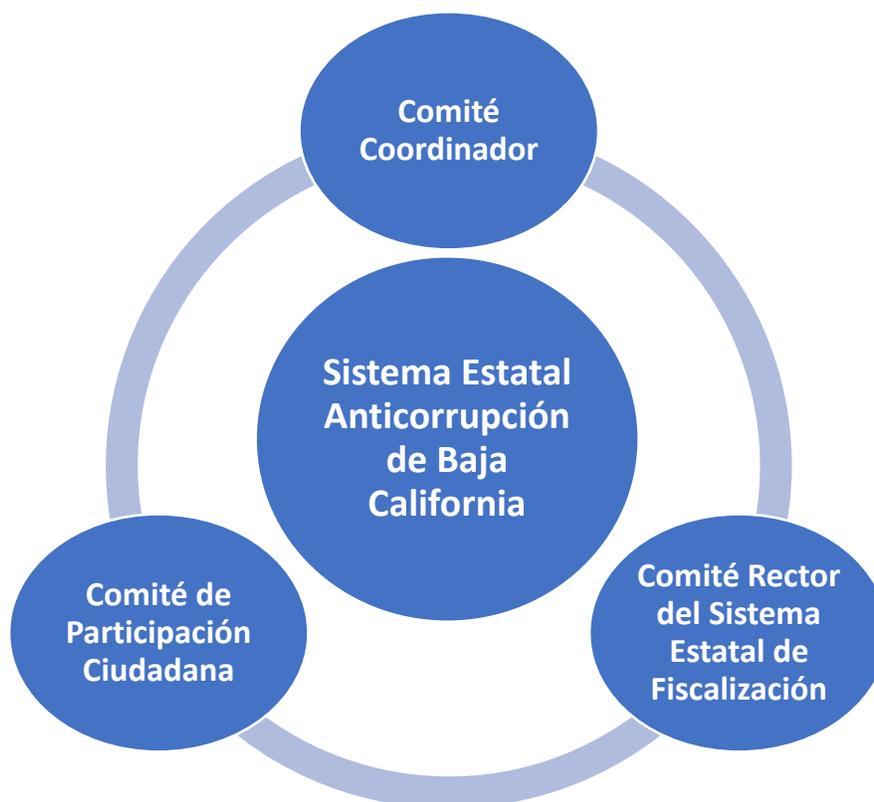
#### 4.4 Diseño y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California

El SEABC como se ha comentado anteriormente en el desarrollo de esta investigación, tiene la estructura base que se fundamenta en le LGSNA, pero con varias adecuaciones de diseño institucional, argumentando mayor participación ciudadana y agregando facultades para emitir recomendaciones vinculantes, acción que sólo esta entidad federativa especifico en su ley local anticorrupción.

El SEABC está integrado principalmente por las siguientes estructuras:

- Comité Coordinador
- Comité de Participación Ciudadana
- Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización

Figura 4.2 Comités que integral el SEABC



Fuente: Elaboración propia con datos de la LSEABC.

El Comité Coordinador (CC) tiene entre sus funciones principales coordinar a los integrantes del SEABC para llevar a cabo acciones de diseño, promoción y evaluación de la política pública del combate a la corrupción. Este ente tiene entre sus facultades realizar el programa anual anticorrupción de la entidad federativa, el diseño de la política estatal anticorrupción, generar los indicadores necesarios para evaluar la corrupción estatal, requerir información a las instituciones públicas, entre otras, ello con el objeto de fortalecer la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Para esta tarea, el Comité Coordinador está integrado por:

Tabla 4.3 Integrantes del SEABC

Titular de la Auditoría Superior del Estado
Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado
Titular de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Ejecutivo del Estado <sup>10</sup>
Presidente del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa
Síndicos Procuradores <sup>11</sup>
Consejero Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado
Representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado
Once representantes del Comité de Participación Ciudadana

Fuente: Elaboración propia con datos de la LSEABC.

El Comité Coordinador (CC) tiene un total de 22 integrantes, una particularidad del SEABC ya que a nivel nacional y en las demás entidades federativas, el número de integrantes es de 7 personas. La diferencia que tiene el SEABC es que incluye en el CC a los Síndicos Procuradores y a once consejeros del CPC incluido el ciudadano presidente de este.

Por otra parte, siguiendo con la estructura del SEABC, se encuentra el Comité de Participación Ciudadana (CPC). Órgano creado con el objetivo de fungir como una instancia ciudadana de corte consultora para el CC. Además de ser la instancia idónea para fomentar la participación de los diversos actores sociales, siendo una instancia de vinculación entre los ciudadanos y el gobierno estatal.

<sup>10</sup> Hoy en día la dependencia central ha cambiado de nombre a la Secretaría de la Honestidad y la Función Pública del Estado de Baja California

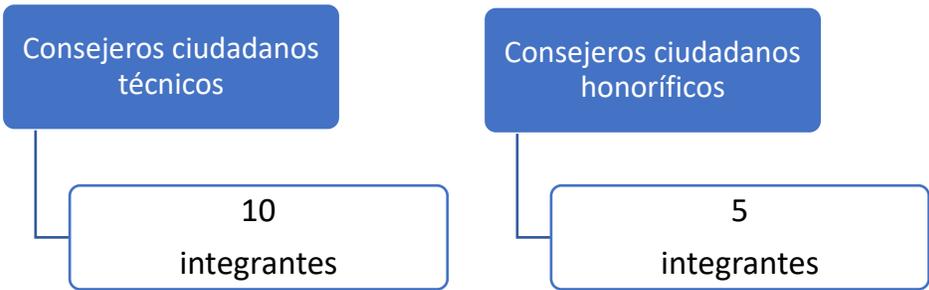
<sup>11</sup> Al momento de la creación de la LSEABC, la entidad federativa contaba con 5 municipios, mismos que están integrados al CC. Actualmente aumentaría el número de integrantes con la inclusión de 2 municipios más al Estado de Baja California.

El Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SEABC tiene otra particularidad que no se encuentra en ningún otro Sistema Local Anticorrupción de las entidades federativas, ni en el SNA. La cantidad de representantes ciudadanos es mayor al común denominador de los demás sistemas, el CPC de Baja California está conformado por 15 ciudadanos, donde diez de ellos tienen un carácter técnico y los cinco restantes tienen un carácter honorífico.

Entendiendo, que se busca representación de dos integrantes técnicos por municipio, haciendo la aclaración que, en el momento de la creación de la LSEABC, la entidad federativa contaba con 5 municipios, lo que da como resultado la integración de los 10 representantes técnicos de Baja California. Existe esta referencia especial de “técnicos” en el sentido que deben ser personas que puedan comprobar sus conocimientos académicos y profesionales en temas de transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.

Por otro lado, completando a los representantes ciudadanos del SEABC, se encuentran los cinco integrantes de carácter honorífico que deben cumplir con requisitos menos rigurosos que sus compañeros técnicos, además de tener la atribución exclusiva de poder ocupar la presidencia del CPC del SEABC. Los representantes honoríficos no tienen derecho a una contraprestación económica según los ordenamientos locales de la entidad federativa.

Figura 4.3 Comité de Participación Ciudadana del SEABC



Fuente: Elaboración propia con datos de la LSEABC.

Tabla 4.4 Diferencias entre los requisitos para CPC en Baja California.

<p align="center"><b>BAJA CALIFORNIA</b> <b>Técnico</b></p>	<p align="center"><b>BAJA CALIFORNIA</b> <b>Honorífico</b></p>
<p>Ser ciudadana o ciudadano mexicano, y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles;</p>	<p align="center">NINGUNO</p>
<p>Haber residido en el municipio que se postula durante los diez años anteriores al día de la designación;</p>	<p align="center">Notorio arraigo en el Estado;</p>
<p>Experiencia verificable de al menos cinco años en materias de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción</p>	<p>Contar con experiencia en alguna de las siguientes materias, transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas, combate a la corrupción, valores o ética;</p>
<p>Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación</p>	<p>Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación</p>
<p>Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;</p>	<p>Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;</p>
<p>Presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento;</p>	<p>Presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento;</p>
<p>No haber ocupado cargo de elección popular, ni haber sido titular de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Municipios y Organismos Públicos Autónomos, así como titular de sus respectivas Entidades, Dependencias y Unidades Administrativas equivalentes, durante los tres años previos al día de la designación.</p>	<p>No haber ocupado cargo de elección popular, ni haber sido titular de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Municipios y Organismos Públicos Autónomos, así como titular de sus respectivas Entidades, Dependencias y Unidades Administrativas equivalentes, durante los tres años previos al día de la selección.</p>

Carta de aceptación a la postulación de aspirante, en la que se manifieste el carácter técnico con el que participa a integrar el Comité de Participación Ciudadana.	Carta de aceptación a la postulación de aspirante, en la que se manifieste el carácter técnico con el que participa a integrar el Comité de Participación Ciudadana.
Carta de exposición de motivos por los cuales considera que la postulación es idónea y cómo su experiencia lo califica para integrar el Comité de Participación Ciudadana, con carácter técnico.	Carta de exposición de motivos por las cuales considera que la postulación es idónea y cómo su experiencia lo califica para integrar el Comité de Participación Ciudadana, con carácter honorífico.
Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia relacionadas con la materia de esta Ley que le permitan el desempeño de sus funciones;	NINGUNO
No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal, en algún partido político, durante los tres años anteriores al día de la designación;	NINGUNO
No haber sido candidato a algún cargo de elección popular, o afiliado a algún partido político durante los tres años anteriores al día de la designación;	NINGUNO
Haber destacado por su contribución en materia de fiscalización, de rendición de cuentas, prevención, investigación, detección y combate a la corrupción;	NINGUNO
Las demás que determinen las Leyes.	NINGUNO

Fuente: Elaboración propia con datos textuales de la convocatoria para CPC del SEABC.

Esta comparación en cuanto a requisitos de las y los aspirantes al CPC de Baja California nos indica que los integrantes técnicos tienen necesidad de mayor comprobación documental y por lo tanto más barreras de participación dentro del Sistema Estatal Anticorrupción de la entidad federativa.

Uno de los procesos más importantes en el SEABC es precisamente la integración del CPC, ya que es el espacio de incidencia ciudadana, es la oportunidad que tienen las personas

que no tienen una afiliación política, que son expertas en temas relacionados a la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción, y además sirve para generar confiabilidad en las instituciones de gobierno. La participación ciudadana en los organismos estatales siempre será un beneficio para la democracia y la gobernanza. En este sentido, vale la pena, describir cuál es el proceso para la integración del CPC.

La LSEABC nos indica en su artículo 18 que los integrantes del CPC serán nombrados por un Comité de Selección (CS) que a su vez es seleccionado por el Congreso local, el CS será el encargado de analizar los perfiles que integraran el CPC en el Sistema Estatal Anticorrupción. Por lo tanto, el Congreso local seleccionará a 5 ciudadanos por un periodo de 3 años para sean ellos y ellos las encargadas de seleccionar a los ciudadanos que formaran parte del SEABC.

Comité de Selección (5 integrantes):

- 2 integrantes provenientes de sociedad civil
- 3 integrantes provenientes de la academia

Las funciones principales del CS son llevar a cabo las convocatorias para seleccionar a los

integrantes de Comité de Participación Ciudadana, mediante un proceso donde establecerán una metodología, plazos y criterios para cumplir el objetivo de su mandato honorífico. Este ente es uno de los más importantes en cualquier sistema anticorrupción, tanto en el nacional como en los locales, ya que su rol es dar acceso a los ciudadanos que darán certidumbre y apoyo a las acciones anticorrupción que decidan emprender los gobiernos. Por ello, este proceso debe ser una prioridad para lograr efectividad en el combate a la corrupción.

Y, por otro lado, para finalizar con los 3 entes principales del SEABC se encuentra el Sistema Estatal de Fiscalización (SEF) que tiene la facultad de coordinar a las instancias

estatales encargadas de la fiscalización de los recursos públicos estatales y municipales. Integran este SEF: la Auditoría Superior del Estado, la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Ejecutivo Estatal<sup>12</sup>, los Síndicos Municipales, los órganos Internos de Control, establecidos por la Constitución local y las leyes estatales, y el Presidente del Comité de Participación Ciudadana.

Por lo tanto, estos son los 3 entes que integran el Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California: el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y el Sistema Estatal de Fiscalización. Sin embargo, es importante mencionar que existen otros organismos que sirven para el funcionamiento del SEABC, como la Secretaría Ejecutiva que es el órgano que auxilia al Comité Coordinador, es su brazo ejecutor, cuenta con los recursos necesarios para cumplir con esa tarea; y la Plataforma Digital Estatal, que funciona para la recolección y revisión de datos electrónicos que tengan relación con presuntos actos de corrupción.

Al final la integración final del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California esta formado de la siguiente manera:

Figura 4.4 Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California

---

<sup>12</sup> Secretaría de la Honestidad y la Función Pública



Fuente: Elaboración propia con datos de la LSEABC.

Finalmente, esta es la estructura del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, un diseño diferente al que mantiene el Sistema Nacional Anticorrupción; un diseño que busca dar más apertura a la integración de ciudadanas y ciudadanos al ente que combate la corrupción. Decisión controversial, según los comentarios de los especialistas, algunos de ellos a favor y otros en contra, sin embargo, los resultados de la operatividad del SEABC han favorecido a los expertos que suponen el incremento de espacios ciudadanos como una estrategia para entorpecer el funcionamiento de este.

## **CAPÍTULO V. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE JALISCO**

### **5.1 Contexto de corrupción en el Estado de Jalisco**

Jalisco es una de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos más pobladas, según datos del Censo de Población y Vivienda del INEGI<sup>13</sup> tiene alrededor de 8 millones 300 mil habitantes, sólo por debajo del Estado de México y la Ciudad de México. Es una entidad federativa con una complejidad particular por el diseño territorial y la ubicación en la que se encuentra, destacando que colinda con 6 entidades diferentes, al norte con Nayarit, Zacatecas y Aguascalientes; al sur con Michoacán y Colima, al este con Guanajuato y repitiendo con Michoacán y Zacatecas. Además, se le agrega a esa complejidad que el Estado de Jalisco está dividido en 125 municipios, contando con Guadalajara como su capital.

Entendiendo estas particulares que tiene Jalisco sumado al contexto de corrupción que hemos venido documentando a lo largo de la investigación, se entiende que este problema también le ha ocasionado inconvenientes a esta entidad federativa. Se ha documentado que la corrupción genera costos a la comunidad en las diferentes esferas sociales, políticas y económicas de los jaliscienses, una problemática común en las administraciones públicas subnacionales.

De hecho, en las últimas décadas se ha incrementado el número de gobernadores que han sido acusados formalmente o están siendo investigados por presuntos delitos de corrupción, como son los casos de: Roberto Sandoval Castañeda (Nayarit-PRI-2011/2017), Cesar Duarte (Chihuahua-PRI-2010/2016), Eugenio Hernández (Tamaulipas-PRI-2005/2010), Roberto Borge (Quintana Roo-PRI-2011/2016), Tomás Yarrington (Tamaulipas-PRI-1999/2004), Javier Duarte (Veracruz-PRI-2010/2016), Guillermo Padrés (Sonora-PAN-2009/2015), Jesús Reyna

---

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los datos mencionados en la investigación se encuentran en el Censo de Población y Vivienda 2020 que está disponible en el siguiente enlace: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

García (Michoacán-PRI-2013), Andrés Granier (Tabasco-PRI-2007/2012), Luis Armando Reynoso Femat (Aguascalientes-PAN-2004/2010), Rodrigo Medina de la Cruz (Nuevo León-PRI-2009-2015), Juan Sabines (Chiapas-PRD-2006/2012), Pablo Salazar Mendiguchía (Chiapas-PAN/PRD-2000/2006), Narciso Agúndez (Baja California Sur-PRD-2005/2011), entre otros. Esta larga lista de exgobernadores pone en evidencia que la corrupción subnacional es una problemática endémica en nuestro país.

Por ende, el Estado de Jalisco no es ajeno a esta dinámica de acusaciones de corrupción a sus exgobernadores, ya sea que las menciones sean del gobierno entrante, de la oposición política o de la sociedad civil; las imputaciones son una muestra del descontento social con las prácticas ilegales que se llevan a cabo en la administración pública con la intención del beneficio propio en detrimento del bien común. Actualmente los gobiernos de Emilio González Márquez (2007-2013) y Aristóteles Sandoval (2013-2018) han estado bajo investigación por sospechas de presuntos actos de corrupción.

En ese sentido, pesa sobre la administración de Emilio González las acusaciones de corrupción con un daño patrimonial de aproximadamente 7 mil 500 millones de pesos, según datos de la Auditoría Superior, por acciones como desvío de recursos, simulación de compras, adquisiciones con sobrepagos, mala calidad y ejecución de obras en el Estado, entre otras. De hecho, un caso emblemático en la administración de González es la construcción de la Villa Panamericana, un lugar creado con el objetivo de albergar a los atletas que visitaron Jalisco para las competencias deportivas; este recinto sirvió para alojar a 7 mil 500 atletas para dicho evento en el año de 2011. Sin embargo, una vez realizado el evento diferentes estudios encontraron que la habitabilidad de la Villa era insostenible porque afectaba zonas ambientales protegidas, en la actualidad casi 10 años después de mantener la Villa abandonada existe una disputa legal para decidir si el complejo es habitable o no, ello, bajo la sombra de ser una construcción realizada bajo la sospecha de presuntos actos de corrupción.

También, en Jalisco otro caso emblemático de corrupción se muestra en la administración del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco (IPEJAL), la institución encargada de administrar los ahorros de los trabajadores estatales de la entidad federativa tiene la facultad de otorgar préstamos y ofrecer prestaciones económicas. Esta institución ha sido vinculada a actos de corrupción en el manejo de las finanzas de los cuentahabientes, tanto en la administración de Emilio González como en la de Aristóteles Sandoval; hoy en día existen imputaciones legales de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción de Jalisco sobre exfuncionarios de esta institución en la administración de Sandoval. Se les responsabiliza por autorizar la compra de fondos calificados como de alto riesgo por un monto de 259 millones de pesos.

Y en ese tenor, se podría analizar a varias situaciones de presuntos actos de corrupción que han ocurrido en los últimos años en el Estado de Jalisco, siguiendo la dinámica social por la cual a nivel federal se creó el SNA. De igual forma en Jalisco debido al grave contexto de corrupción que se percibía por parte de la sociedad, se generó ese impulso que más tarde daría vida al marco normativo para el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

De hecho, en los últimos años el INEGI ha realizado encuestas para dar seguimiento a la corrupción, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional. Es una medición especializada que es utilizada para conocer si existen avances en materia de combate a la corrupción en la administración pública en diferentes periodos de tiempo, es una medición oficial a la que recurren especialistas de gobierno, expertos en temas anticorrupción de asociaciones civiles, como académicos que estudian el fenómeno de la corrupción en México.

Para el Estado de Jalisco analizaremos cual ha sido su proceso en un periodo del 2015 al 2021, y utilizaremos datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de INEGI<sup>14</sup>.

Tabla 5.1 Datos sobre experiencias de corrupción en Jalisco.

	Corrupción como el problema mas importante en la entidad según población de 18 años y más	Percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción de la población de 18 años y más	Tasa de prevalencia de corrupción por cada 100 mil habitantes	Tasa de incidencia de corrupción por cada 100 mil habitantes
2015	N/A	N/A	14,351	22,332
2017	57.00%	91.70%	13,921	25,129
2019	55.70%	85.00%	16,100	34,545
2021	59%	91%	12,193	16,497

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCIG de los años 2015, 2017, 2019 y 2021.

En la tabla podemos encontrar datos referentes a la corrupción como un problema central en la percepción de los jaliscienses, la prevalencia y la incidencia de la corrupción por cada 100 mil habitantes. Estos indicadores nos muestran un panorama general del comportamiento de la corrupción a través de las experiencias de los ciudadanos, un elemento a tomar en cuenta por todas las administraciones públicas para generar los instrumentos necesarios para combatir la corrupción.

Se puede observar de acuerdo con los datos tabulados que más de la mitad de los jaliscienses de 18 años o más, piensa que el problema de la corrupción en la administración pública es su principal preocupación. Estas cifras deben ser un impulsor para mejorar las

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los datos mencionados en la investigación se encuentran en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental que está disponible en el siguiente enlace: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>

políticas públicas a favor del combate a la corrupción por parte del Estado. Siguiendo con el análisis, en el periodo de tiempo de 2015 a 2021, se puede observar que la variable se ha mantenido alrededor del 50% con una tendencia a incrementar, llegando en la última encuesta realizada a casi el 60%.

También, esta encuesta nos muestra cual es el porcentaje de frecuencia de los actos de corrupción según la percepción de los jaliscienses, recordando la complejidad de medir la corrupción, pues son actos que se realizan en la clandestinidad y por ende no hay forma de saber de ellos, al menos que sean descubiertos o que se realicen en presencia de terceros que puedan visualizarlos. Por lo tanto, la percepción es algo que se visualiza en las actividades del día a día, del análisis realizado por las personas, y en ese caso podemos concluir que los y las ciudadanas de Jalisco perciben un alto porcentaje de frecuencia de actos de corrupción; entre el año 2015 y 2021 llegaron a percibir un poco más del 90%.

Por otro lado, se puede notar a través del análisis de los datos que la prevalencia de corrupción tiene una tendencia a la baja, de hecho, en la última medición se observa una considerable disminución en la tasa de este indicador. Este dato es un aliciente para el combate a la corrupción en la entidad federativa, nos brinda información de que el Estado esta haciendo algo distinto que parece estar funcionando desde la perspectiva de los ciudadanos. Son buenas noticias para la administración pública, entendiendo que este indicador es un parámetro muy utilizado en México para obtener datos del comportamiento de la corrupción.

Y en ese mismo sentido, el último indicador que manejamos en la tabla que trata sobre la tasa de incidencia de la corrupción por cada 100 mil habitantes, también ha disminuido en números bastantes optimistas, la tasa se redujo de 34 mil 500 a 16 mil 500 en números cerrados, estamos hablando que en un periodo de 2 años la tasa de incidencia de corrupción se contrajo en más de un 50%, un éxito a emular el que ha obtenido el Estado de Jalisco, lo que demuestra que es un entidad federativa que está desarrollando estrategias que le han ayudado a reducir estos indicadores de corrupción.

Estos indicadores nos muestran algo muy importante en el Estado de Jalisco; lo primero, es que la corrupción es un problema muy grave en la entidad federativa así como a nivel nacional y en los demás estados, algo que ya hemos mencionado a lo largo de este trabajo, y en segundo, nos muestra que Jalisco ha tenido victorias importantes en la disminución de algunos indicadores, señal que algo está haciendo el gobierno estatal para combatir la corrupción; un dato no menor para un país donde sus ciudadanos colocan a la corrupción como el segundo problema a combatir para mejorar la calidad de vida en sociedad. Esto nos demuestra que existen instrumentos anticorrupción que se pueden desarrollar desde la administración pública, para el beneficio de los ciudadanos; Jalisco es un ejemplo visible en cuanto a los datos, de esta posibilidad.

## 5.2 Antecedentes del Sistema Estatal Anticorrupción en Jalisco

El Estado de Jalisco cuenta con antecedentes muy interesantes en la creación del Sistema Estatal Anticorrupción. Independientemente de las reformas que se dieron con anterioridad sobre el marco normativo que combatía la corrupción antes de los cambios legales ocurridos con la llegada del SNA, la entidad federativa se destacó por la participación de organismos interinstitucionales en la gestación del SEAJAL. Según Arias y Mariñez (2020), en primer plano, con la participación del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco que a principios del año 2016 emitió una recomendación al Congreso local enunciando los componentes mínimos que debían estar integrados en la agenda legislativa para dar certidumbre legal a la creación del SEAJAL.

En dichas recomendaciones se hacía hincapié en la necesidad colaborar con todos los actores sociales del Estado de Jalisco, las instituciones gubernamentales, los representantes del sector económico, la sociedad civil organizada especialistas en temas relacionados al combate a la corrupción, al sector académico y al ciudadano interesado en participar; la intención de ello, era realizar un ejercicio de involucramiento democrático donde se priorizara el gobierno y

parlamento abierto con la finalidad de cumplir con la construcción de una institución que no dejara afuera a ningún sector social de la entidad federativa. Consecuentemente, estas acciones funcionaron para tener la atención del gobierno estatal y lograr activar los procesos políticos entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que dieron inicio al proceso de la creación del marco normativo del SEAJAL.

Gracias a ello, el ejecutivo estatal representado por el gobernador en ese entonces Jorge Aristóteles Sandoval Díaz (2013-2019) creó mediante un acuerdo la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (CIISAEJ) para generar una estrategia desde la administración pública local que ayudara a la coordinación de las acciones necesarias para la implementación de las políticas públicas anticorrupción del Estado de Jalisco.

Esta institución tenía como objetivo generar los insumos necesarios para conocer la situación actual de la entidad federativa respecto al problema de la corrupción. Para ello, el CIISAEJ cuenta con integrantes de la administración pública y representantes de la sociedad civil, liderados por la Contraloría del Estado (Arias y Mariñez, 2020; Tinajero y Lozano, 2017).

Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (2016)

Tabla 5.2 Integrantes estatales en la CIISAEJ

Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco	Coordinador General	Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz
Contralora del Estado de Jalisco	Secretario Ejecutivo	Lic. María Teresa Brito Serrano
Titular de la Secretaría General de Gobierno	Consejero	Mtro. Roberto López Lara
Titular de la Fiscalía General del Estado	Consejero	Lic. Jesús Eduardo Almaguer Ramírez
Titular de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas	Consejero	Mtro. Héctor Rafael Pérez Partida
Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco	Consejero	Mgdo. Ricardo Suro Esteves
Titular de la Comisión de Vigilancia	Consejero	Dip. Hugo René Ruíz Esparza Hermosillo
Titular de la Comisión de Responsabilidades	Consejero	Dip. María del Pilar Pérez Chavira
Titular de la Comisión de Derechos Humanos	Consejero	Dip. María del Refugio Ruíz Moreno
Titular de la Comisión de Hacienda y Presupuesto del Congreso del Estado de Jalisco	Consejero	Dip. Ismael del Toro Castro
Titular de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos	Consejero	Dr. Felipe de Jesús Álvarez Cibrián
Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado	Consejero	Mtro. Guillermo Amado Alcaraz Cross
Encargada de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco	Consejero	Lic. María Teresa Arellano Padilla
Comisionada Presidente del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco	Consejero	Mtra. Cynthia Patricia Cantero Pacheco
Director de Investigación y Evaluación del ITEI	Consejero	Dr. Alfonso Hernández Godínez
Coordinador Estatal Propietario de la Comisión de Contralores Municipios-Estado	Consejero	José de Jesús Hernández Gortázar, Contralor de Tlajomulco

Fuente: Elaboración propia con datos de la CIISAEJ.

Tabla 5.3 Representantes de la sociedad civil en la CIISAEJ

Sociedad Civil	Titular	Suplente
!Tómala! Un Golpe de Conciencia	Mtra. Cecilia Díaz Romo	Dr. Jorge Chaires Zaragoza
Universidad de Guadalajara	Dr. José de Jesús Becerra Ramírez	Mtro. Jorge Alberto Alatorre Flores
Universidad Autónoma de Guadalajara	Mtro. Miguel Navarro Castellanos	
COPARMEX	Lic. Isabel Sepúlveda Campos	
CESJAL	Mtro. Óscar Ábrego de León	Mtro. Gilberto Tinajero Díaz
Jalisco Cómo Vamos	Lic. Augusto Chacón Benavides	
Red Ciudadana	Psic. José de Jesús Gutiérrez	
Congreso Ciudadano	Mtra. Margarita Sierra Díaz	
Colegio de Contadores de Jalisco	CPC. Alfredo Najar Fuentes	
CIMTRA Jalisco	Lic. Carlos Aguirre Arias	
Federación de Escuelas Particulares de Occidente	Gabriela de Guadalupe Morales	
G10 por Jalisco	Eva Araceli Avilés Álvarez	
El Colegio de Jalisco	Mtro. Enrique Rodríguez Magaña	Dr. Freddy Ramón Mariñez Navarro
ITESO	Dr. José de Jesús Ibarra Cárdenas	
UNEDL	Mtro. Juan Gerardo Casillas	
ITESM Campus Guadalajara	Mtro. Eduardo González Velázquez	
UNIVA	Dr. Arturo Martínez Sánchez	
CCIJ (industriales)	Mtra. Blanca Noelia Caro	
CANACO	Ing. Xavier Orendain	
COMCE de Occidente	Lic. Miguel Angel Landeros	
CMIC Jalisco	Ing. Alejandro Jiménez	
Apoyo a Víctimas de la Violencia	Mtra. Alma Chávez	
Profesionales por la Ética	Mtro. Luis Ernesto Hernández	

Fuente: Elaboración propia con datos de la CIISAEJ

Esta institución busca tener representación de todos los actores sociales posibles que buscan sumar en común acuerdo, esto es una estructura sin precedente en las entidades federativas en temas de combate a la corrupción, un ejercicio de integración entre el gobierno y los y las ciudadanas representadas en los organismos de sociedad civil. Esto generó importantes debates y mesas de trabajo que tuvieron como objetivo planear de la mejor manera el desarrollo de las reformas necesarias para dar vida al SEAJAL, un ejercicio democrático muy interesante por la gran participación de autoridades estatales y de actores sociales.

La CIISAEJ fungió como un panel de expertos en temas de rendición de cuentas y combate a la corrupción, que estaba conformado por integrantes de diferentes instituciones gubernamentales y especialistas de sociedad civil, en estas reuniones de trabajo se analizaban las propuestas de lo que serían las reformas y leyes necesarias para crear el marco institucional del SEAJAL.

En ese sentido, es importante destacar la apertura y voluntad política por parte de los actores estatales, Jalisco aprovechó la oportunidad para ser punta de lanza en la planeación de su sistema anticorrupción; dio un paso al frente en la generación de espacios institucionales donde se debatían las propuestas de fortalecimiento al combate a la corrupción. Le brindó a la sociedad civil y academia un espacio real de participación e incidencia en las políticas públicas anticorrupción.

### 5.3 Proceso para la constitución del Sistema Estatal Anticorrupción

El Estado de Jalisco tuvo un proceso donde la participación de los actores sociales fue clave para el nacimiento del SEAJAL, siguiendo la dinámica de la CIISAEJ, Arias y Mariñez (2020) nos comentan que después para continuar con los trabajos legislativos necesarios para la creación del marco normativo en el Congreso local se generó una mesa legislativa formada por integrantes del Partido de la Revolución Democrática, Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional, representados por la diputada Mónica Almeida López (PRD), por la diputada María del Pilar Pérez (PAN), por el diputado Jorge Arana Arana (PRI), por la diputada María del Rocío Corona Nakamura (PRI). De igual forma, las instituciones del Estado de Jalisco ponen el ejemplo en participación ciudadana, pues es ahora el Congreso local a través de esta mesa legislativa quien invita a los actores sociales como instituciones académicas, organizaciones del sector empresarial, asociaciones civiles expertas en temas anticorrupción y actores de los Poderes Ejecutivo y Judicial.

De hecho, Gilberto Tinajero ex miembro del Consejo Económico y Social para el Desarrollo y la Competitividad del Estado de Jalisco y Jorge Alatorre, ex presidente del Comité de Participación Social e integrante actual del CPC del SNA coinciden con sus respuestas en las entrevistas realizadas, donde argumentan que los actores sociales fueron el elemento decisivo para llevar a cabo las reformas necesarias para crear el SEAJAL, destacando que el Poder Ejecutivo apoyó en todo momento a la sociedad civil y academia. El empuje y la presión social acompañada del sector empresarial y los medios de comunicación fueron clave para realizar estos ejercicios de gobierno abierto.

También, Jesús Ibarra Cardenas, actual presidente del Comité de Participación Social del SEAJAL – Periodo 2021/2022, nos comentó que fue un suceso inédito la creación del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, que se llevó a cabo gracias a un verdadero ejercicio de parlamento abierto, donde entraron en negociaciones autoridades estatales, colectivos, organizaciones de la sociedad civil, academia y expertos en la materia, con la finalidad de generar una agenda anticorrupción que tuviera una pluralidad de visiones en la ejecución de la política pública.

Por otro lado, Lucía Almaraz Cázares, ex presidenta del Comité de Participación Social – Periodo 2019/2020, nos comentó en la entrevista que las universidades fueron una institución que se destacó en la participación del proceso de creación del SEAJAL, siendo un participante activo tanto en la CIISAEJ como en la mesa legislativa, argumentando el interés genuino de la academia por tener incidencia en el desarrollo de las políticas públicas anticorrupción; también destaca el apoyo que brindó la Contraloría del Estado, siendo un actor que sumó en los trabajos interinstitucionales que se llevaron a cabo a favor del SEAJAL.

También, Gilberto Tinajero nos comentó en la entrevista la importancia que tuvieron las universidades y los centros de investigación en la creación del SEAJAL, desde su punto de vista la Universidad de Guadalajara y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), realizaron una participación destacada, de hecho, varios integrantes de la academia

expertos en temas de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción fueron participantes de los organismos que se crearon para formar parte del SEAJAL.

Desde otro punto de vista, Aimée Figueroa, ex directora de la Auditoría Superior y actual secretaria técnica del SEAJAL, y Jorge Alatorre, ex presidente del CPS del SEAJAL y actual miembro del Comité de Participación Ciudadana del SNA, llegaron a una conclusión similar respecto al papel que jugó el Poder Legislativo en el proceso de creación del SEAJAL, si bien, tuvieron como acierto la apertura institucional reflejada en la mesa legislativa, nos comentan que fue complicado el proceso legislativo, ya que en más de una ocasión las acciones parecían que tenían una tendencia a obstaculizar los cambios y sugerencias que se realizaban desde la sociedad civil. Al final algo que ayudó bastante fue la presión social de las organizaciones para sacar adelante la creación del SEAJAL.

Por ello, en líneas generales los y las entrevistadas ponderaron la participación de actores sociales en todo el proceso de la creación del SEAJAL, por una parte, la sociedad civil en el Estado de Jalisco es muy fuerte; existen organizaciones no gubernamentales especialistas en temas de incidencia pública, asociaciones como Jalisco como Vamos Observatorio Ciudadano, Ciudadanos por Municipios Transparentes, Tómalá que fue una especie de plataforma de muchos especialistas en el tema de transparencia y rendición de cuentas, etc., y por otro lado, sumando la fortaleza de la educación superior en la entidad federativa, donde se encuentran universidades públicas y privadas de gran reputación como la Universidad de Guadalajara, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), El Colegio de Jalisco, entre otras instituciones educativas de renombre; que al final fueron las fuerzas exógenas más importantes para la constitución del andamiaje institucional para el combate a la corrupción.

Por lo tanto, estos actores sociales fueron un gran motor que impulsó este movimiento anticorrupción en el Estado de Jalisco, un movimiento que tuvo varios liderazgos en estas organizaciones, donde la clave fue la pluralidad de voces que tuvieron espacio en los momentos de incidencia. Si bien, los y las entrevistadas destacaron que los procesos no siempre fueron los

ideales con los actores estatales, si comentaron que la voluntad política fue un elemento necesario para poder llevar a cabo los cambios necesarios en el movimiento anticorrupción.

También mencionan que el papel de la Contraloría del Estado de Jalisco tuvo un peso específico la institucionalización de la CIISAEJ, la Mtra. Teresa Brito generó las oportunidades para cristalizar ese primer paso. Por otro lado, también se reconoce el esfuerzo del Congreso local, fue otro actor fundamental para la creación del SEAJAL, sin la aprobación de la reforma constitucional del Estado de Jalisco y la creación de las nuevas leyes y reformas normativas el SEAJAL no estaría en funcionamiento. Según datos de la legislación local, la reforma constitucional que da vida al sistema se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el 19 de julio de 2017; y así se inicia el proceso de cambios normativos para armonizar la legislación local con la legislación nacional.

En ese sentido, las leyes necesarias para la creación del SEAJAL se dieron en la siguiente temporalidad, la intención es verificar cuanto tiempo le tomó al Estado de Jalisco tener listo su andamiaje normativo anticorrupción.

- Reforma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco – Julio 2017
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco – Julio 2017
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco – Diciembre 2018
- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios – Septiembre 2017
- Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Jalisco – Diciembre 2018
- Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco – Septiembre 2017

- Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco – Septiembre 2017
- Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco – S/N

En el año 2019 se lleva a cabo un esfuerzo desde la academia y la sociedad civil para lograr modificaciones en el cuerpo legislativo que dio vida al SEAJAL, este movimiento es llamado la “Reforma 2.0 del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco” y consta de modificar los siguientes ordenamientos legales, según la iniciativa de reforma que se presentó el 4 de diciembre de 2019 ante la Coordinación de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos, del Congreso Local del Estado de Jalisco.

- Modificación de ordenamientos legales del Estado de Jalisco en la reforma 2.0 del SEAJAL
  - Reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco;
  - Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios;
  - La Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco;
  - La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco;
  - Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara;
  - La Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco;
  - La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios;
  - La Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco;
  - El Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco;
  - La Ley Estatal para la Igualdad entre Hombres y Mujeres;

- La Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios;
- Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco;
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco;
- El Código Urbano para el Estado de Jalisco; y
- La Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Jalisco.

Estas modificaciones son el resultado del trabajo de organizaciones de la sociedad civil y academia que tuvieron participación en los foros anticorrupción del Pacto por la Integridad y por el Bien de Jalisco, llevados a cabo a mediados del año 2019.

Por lo tanto, el objetivo que persiguen estas modificaciones tiene como finalidad una mejora en la articulación del Comité Coordinador del SEAJAL, mediante una serie de incentivos institucionales con base al desarrollo de sus actividades operativas. Fortalecer los mecanismos de control en las adquisiciones y contrataciones gubernamentales mediante un modelo abierto, con ello, evitando la falta de transparencia en las actividades relacionadas con las compras realizadas por el Estado de Jalisco.

También, estas reformas tienen el objetivo de robustecer las atribuciones del Estado en temas del combate a la corrupción, fortaleciendo las acciones coercitivas que eviten este tipo de acciones por parte de los servidores públicos. Por ejemplo, por una parte, generando mayor capacidad de investigación, seguimiento y recuperación de activos a la fiscalía anticorrupción, entidad institucional central en el control de la corrupción; y, por otra parte, incrementando las estructuras operativas de los órganos internos de control, entidades encargadas de vigilar, investigar y resolver faltas administrativas en las dependencias y entidades paraestatales que conforman la administración pública en el Estado de Jalisco.

Finalmente, las modificaciones que se solicitan también abarcan la profesionalización del servicio público tanto a nivel estatal como a nivel municipal, teniendo como base criterios

meritocráticos en cuanto a lo técnico-profesional, capacidad y desempeño para los puestos que determine la administración pública del Estado de Jalisco, generando así una mayor competitividad en los puestos gubernamentales, que resulte en un mejor servicio público. Dentro de todos estos cambios que se buscan por medio de esta reforma 2.0, también se suma la paridad de género como un tema central en la agenda, donde se busca que todos los cargos del gobierno estatal y municipal sean integrados de forma paritaria.

#### 5.4 Diseño y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

El SEAJAL esta fundamentado en la LGSNA, que es la ley general que da vida al Sistema Nacional Anticorrupción y a los Sistemas Estatales Anticorrupción de todas las entidades federativas. Esta normativa sienta las bases mínimas sobre las que debe diseñarse un sistema anticorrupción para poder estar en coordinación con la instancia nacional. Por ello, el Estado de Jalisco en su andamiaje institucional fundamenta como será el diseño de su sistema anticorrupción que según la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (LSAEJ) funciona con la siguiente estructura.

SEAJAL esta integrado por:

- Comité Coordinador
- Comité de Participación Social
- Sistema Estatal de Fiscalización

Figura 5.1 Comités del SEAJAL



Fuente: Elaboración propia con datos de la LSAEJ.

El Comité Coordinador (CC) tiene la tarea de coordinar a las instancias que forman el SEAJAL en conjunto con el Sistema Nacional Anticorrupción, con la finalidad de ejecutar las políticas públicas anticorrupción, diseñando, promoviendo, implementando y evaluando las acciones para combatir la corrupción en el Estado de Jalisco. Entre sus facultades se encuentra la aprobación, diseño y promoción de la política estatal; la creación y diseño de la metodología para la evaluación de los indicadores anticorrupción; la emisión de recomendaciones públicas ante las instituciones estatales para lograr la aplicación de acciones anticorrupción; entre otras actividades que tengan como objetivo el control de la corrupción en el Estado de Jalisco.

Para esta tarea, el Comité Coordinador está integrado por:

Tabla 5.4 Integrantes del Comité Coordinador

Un representante del Comité de Participación Social, quien lo presidirá
Titular de la Auditoría Superior del Estado
Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
Titular de la Contraloría del Estado
Representante del Consejo de la Judicatura Estatal
Presidente del Instituto de ESTATAL de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco
Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa

Fuente: Elaboración propia con datos de la LSAEJ.

El Comité Coordinador (CC) tiene un total de 7 integrantes que es igual al CC del SNA, en ese sentido esta conformado a semejanza de lo que establece la Ley General. De hecho, la presidencia del CC es asignada para el representante ciudadano, que, a su vez, es el presidente del Comité de Participación Social. El CC es el órgano que toma las decisiones más relevantes en el accionar de los sistemas estatales anticorrupción, por lo que tiene la responsabilidad de dar seguimiento a las actividades en favor del combate a la corrupción en las entidades estatales.

Siguiendo la conformación del SEAJAL, se encuentra el Comité de Participación Social (CPS) que es la instancia que está conformada por ciudadanos destacados en temas de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción. Este órgano está integrado por 5 ciudadanos, y tiene como objetivo coadyuvar al CC en las acciones anticorrupción, además de ser la instancia que buscará la vinculación con los actores sociales y académicos que tengan interés en temas de combate a la corrupción.

Tabla 5.5 Requisitos para ser integrante de CPS en Jalisco.

Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles.
Experiencia verificable en materias de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción.
Tener más de 35 años de edad al día de la designación.
Tener título profesional a nivel licenciatura, de antigüedad mínima de diez años, y contar con los conocimientos y experiencia relacionados con la materia de esta convocatoria, que le permitan el desempeño de sus funciones.
Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito.
Presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal de forma previa a su nombramiento, conforme al formato tres de tres, el cual estará disponible en la página <a href="http://www.comisionsaejalisco.org">www.comisionsaejalisco.org</a>
No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores al día de la designación.
No desempeñar ni haber desempeñado un cargo de dirección nacional, estatal, ni municipal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores al día de la designación.
No haber sido miembro, adherente o afiliado, a algún partido político, durante los cuatro años anteriores a la fecha de la postulación.
No ser servidor público de elección popular, titular de las dependencias y entidades de la administración pública federal o estatal centralizada y paraestatal o de sus equivalentes en estados y municipios, titular de algún órgano de gobierno en los órganos constitucionales autónomos, titular de algún órgano jurisdiccional federal o estatal, consejero de la Judicatura, subsecretario u oficial mayor de la administración pública centralizada, paraestatal o su equivalente en Estados y municipios, a menos que se haya separado de su cargo un año antes del día de su designación.

Fuente: Elaboración propia con datos de la convocatoria para CPS del SEAJAL.

Una de las características más importantes de los sistemas anticorrupción en México, tanto a nivel nacional como a nivel estatal es que cuenta con participación de ciudadanos dentro

del sistema; es una atribución fundamental, debido a que se genera una especie de apertura institucional donde el ciudadano tiene la oportunidad de incidir desde un organismo estatal. Por ello, en el Estado de Jalisco este espacio dentro del SEAJAL está constituido como CPS, y es ahí donde expertos ciudadanos en temas anticorrupción y sin afiliación partidista pueden generar cambios dentro de las instituciones del Estado.

Por lo tanto, según la LSAEJ en su artículo 18 describe el proceso para designar a los integrantes del CPS; para ello, el Congreso local deberá constituir una Comisión de Selección (CS) por un periodo de 3 años, que serán los encargados de elegir a los integrantes del CPS. El CS estará conformado de la siguiente manera.

Comité de Selección (9 integrantes):

- 4 integrantes provenientes de sociedad civil
- 5 integrantes provenientes de la academia

En este sentido, el CS tiene la función de elaborar la convocatoria, diseñar la metodología y evaluar a los candidatos y las candidatas a ocupar un puesto dentro del CPS, y ahí radica lo fundamental en el trabajo honorífico que realizarán los integrantes del CS, ya que ese grupo de ciudadanos expertos son quienes elegirán a otros ciudadanos para el cumplimiento de la participación social en el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

Y para cerrar con los 3 entes principales del SEAJAL, se encuentra el Sistema Estatal de Fiscalización (SEF), que tiene como objetivo la coordinación de las instancias estatales encargadas de la fiscalización de los recursos estatales, por medio del intercambio de información, ideas y experiencias que coadyuven al combate a la corrupción en el Estado de Jalisco. El SEF está conformado por las siguientes instituciones gubernamentales:

- La Auditoría Superior del Estado

- La Contraloría del Estado
- Los Órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida por la Constitución Política del Estado de Jalisco
- El Órgano interno de control del Poder Legislativo; y
- El Órgano interno de control del Poder Judicial

Los órganos internos de control municipales tienen participación parcial según lo indica la LSAEJ, donde establece que estos mismos tienen derecho a voz en el SEF, pero no participarán para cuestiones de quórum o para la validación de los acuerdos asentados en las reuniones del sistema.

Y, finalmente, así es como se encuentra integrado el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, que tiene como principales entes al Comité Coordinador, al Comité de Participación Social y al Sistema Estatal de Fiscalización. Importante destacar que, para la parte operativa del combate a la corrupción en la entidad federativa, la Secretaría Ejecutiva funge como el órgano ejecutor del CC. También, se destaca la importancia del desarrollo de las herramientas tecnológicas que el sistema utilizará para desarrollar un sistema de información que ayude en las tareas anticorrupción.

Una característica distintiva del SEAJAL, es que en su normativa tiene la especificación de la creación de Sistemas Municipales Anticorrupción, si bien es una narrativa que viene en la Ley General, es importante destacar que se menciona en la LSAEJ en su artículo 36, aunque el desarrollo de la idea queda muy general para la implementación en los ayuntamientos, de igual forma es un avance que lo establezca con claridad desde su ordenamiento estatal.

Figura 5.2 El Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco



Fuente: Elaboración propia con datos de la LSAEJ.

El SEAJAL tiene una configuración institucional similar al modelo nacional, pero en el funcionamiento ha demostrado generar nuevas dinámicas que pueden ser replicadas como buenas prácticas en otras entidades federativas y a nivel federal; por ejemplo, el ejercicio de otorgar el visto bueno técnico para posiciones dentro de la administración pública que tengan relación con las acciones anticorrupción. Aprovechar las habilidades de los ciudadanos especialistas dentro del CPS es una innovación por parte del Estado de Jalisco.

## **CAPITULO VI. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS SISTEMAS ESTATALES ANTICORRUPCIÓN.**

### Introducción

La finalidad de este capítulo es describir cuales son las diferencias en la fortaleza institucional del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California y del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, para poder analizar las condiciones de su diseño, creación y desarrollo en el periodo de tiempo de 2015 al 2019. Este trabajo nos dará la pauta para revisar dos casos específicos donde se desarrollan dos instituciones dentro de un país que ofrece condiciones similares contextuales en cuanto a los niveles democráticos e institucionales.

En ese sentido, el trabajo de investigación realizado centra su análisis en tres factores fundamentales que generan fortaleza institucional. Primer factor, la estabilidad entendida como poca variabilidad de las reglas normativas generales en el tiempo que propicien una estabilidad de fondo en el estado de derecho, ejemplo, la estabilidad de la constitución política se logra cuando existen pocos cambios en periodos largos de tiempo, contrario fuera, que constantemente hubiera cambios de fondo en la constitución de un país, por ejemplo en periodos de cada 5 o 10 años, en ese sentido una institución sería débil al no tener reglas con arraigo que ofrezcan certidumbre al accionar de las personas en sociedad.

Segundo factor, la imposición entendida como la aplicabilidad de las leyes por parte del Estado, esto se refiere a si se cumplen o funcionan las medidas coercitivas que utiliza el gobierno para cohibir las acciones y/o actividades que se realizan al margen de la ley, por ejemplo, mediciones de procesos judiciales concluidos, resoluciones de medidas administrativas, etc., que son necesarias para establecer un parámetro que deba cumplir la sociedad para el logro de la convivencia en un estado de derecho, caso contrario ocurriría si no existen castigos hacia los ciudadanos que realicen acciones ilegales, ya que estaríamos en una especie de sociedad anárquica donde no existiese un rumbo fijo que seguir hacia el bien común.

Y, por último, tercer factor, los intereses organizados son todos los actores sociales que apoyan en cierta medida un cambio que esta por realizar en una nueva institución o en una modificación de la normativa formal. Los actores sociales suelen ser los grupos organizados de la sociedad civil, del sector empresarial, del sector académico, del sector burocrático, los medios de comunicación, los ciudadanos, etc., son agentes necesarios para la realización de un cambio normativo, ya sea a favor de este o en contra de este, y en democracias jóvenes son un elemento primordial en el resultado final de cualquier institución.

Por lo tanto, en este apartado se podrá contrastar a los dos sistemas estatales anticorrupción, para generar un análisis de sus procesos en un periodo de tiempo determinado, destacando en todo momento la importancia de la fortaleza institucional en cualquier organismo de gobierno. En estos casos, lo fundamental es el análisis de las instituciones que combaten la corrupción a nivel local en dos entidades federativas de México, su estudio nos brindará información sobre la importancia de construir instituciones fuertes en democracias de países en vías de desarrollo.

Finalmente, el capítulo concluirá con la comparativa en base a la funcionalidad de cada institución anticorrupción, haciendo referencia al cumplimiento de los objetivos para los cuales estos sistemas fueron creados. En ese espacio se reflexionará sobre los procesos y acciones que ha desarrollado cada Sistema Estatal Anticorrupción, generando información con base en las diferencias en el diseño e implementación de cada uno de ellos, ya que es ahí en las diferencias puntuales donde podemos analizar las mejores practicas que puedan ayudar al funcionamiento de alguna otra institución anticorrupción estatal de nuestro país.

## 6.1 Estabilidad en los Sistemas Estatales Anticorrupción de Baja California y de Jalisco

La estabilidad entendida según la teoría del fortalecimiento institucional desarrollada por Levitsky y Murillo (2012) nos dice que es una característica fundamental para cualquier institución porque genera seguridad en la sociedad sobre el establecimiento de normativas que otorgan arraigo a las instituciones, lo que conlleva a madurar a estas con el paso del tiempo, le otorga a las instituciones el tiempo debido para que realmente pueda cumplir con los objetivos para las cuales fueron diseñadas y creadas. Por lo tanto, la estabilidad se ve reflejada en las leyes y reformas constitucionales de un Estado o de las entidades locales, y se cumple siempre y cuando se mantenga dicha estructura en el tiempo, que los cambios sean graduales, sean de forma, sigan un patrón definido de gobierno que pueda ofrecer certidumbre a la sociedad.

Entonces, lo que se observó en esta comparación entre los SEA de Baja California y de Jalisco fue la estabilidad en la normativa formal de cada entidad federativa, con la finalidad de entender si existen características de estabilidad en sus marcos legales que brinden certidumbre a las instituciones anticorrupción. Por un lado, el Estado de Baja California promulgó su constitución el 16 de agosto de 1953, y el Estado de Jalisco promulgó su constitución los días 21, 25 y 28 de julio y 1 de agosto de 1917, ambas entidades federativas mantienen ese mismo marco normativo general desde su creación como estados independientes y soberanos que conforman a los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en esta información, es importante aclarar que ambas constituciones locales han llevado a cabo cambios en su marco normativo, se han realizado reformas constitucionales de acuerdo con el contexto temporal. La mayoría de los cambios en el ordenamiento legal de Baja California y de Jalisco corresponden a los cambios en la Constitución de México, ya que la conformación política del país tiene un acuerdo de organización donde los estados libres y soberanos reconocen al federalismo como forma gobierno. Por lo tanto, en aras de una efectividad gubernamental es común que exista armonización legislativa en todas las entidades federativas que conforman a México.

México como país cuenta con una de las constituciones más añejas del orbe, la última Constitución mexicana que está en vigor hoy en día, se remonta a 1917, dato que reafirma la estabilidad necesaria para el fortalecimiento institucional de los organismos estatales que conforman la administración pública federal y local. Sin embargo, hay que destacar que también es una de las constituciones más reformadas de los países, detalle no menor en esta investigación, pero durante el análisis descrito en este trabajo concluye que la estabilidad en temas de combate a la corrupción se ha mantenido bajo una línea gradual de cambio, que al menos en este factor para el fortalecimiento institucional, tanto Baja California como Jalisco cuentan con esta importante característica.

Tabla 6.1 Marco institucional normativo para el SNA y los SEA de Baja California y Jalisco

México	
Reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - 2015	
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción - 2016	
Ley General de Responsabilidades Administrativas - 2016	
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa - 2016	
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación - 2016	
Ley Orgánica de la Administración Pública General - 2016	
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República - 2016 (Ley de la Fiscalía General de la República -2021)	
Código Penal Federal - 2016	
Baja California	Jalisco
Reforma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California - 2017	Reforma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco - 2017
Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California - 2017	Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco - 2017
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California - 2017	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco - 2018

Ley de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos para el Estado de Baja California - 2017	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios - 2017
Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Baja California - 2018	Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Jalisco - 2018
Ley del Tribunal de Justicia Administrativa - 2017	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco - 2017
Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California -2017	Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco - 2017
Código Penal para el Estado de Baja California - 2018	Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco

Fuente: Elaboración propia.

En esta comparación de ordenamientos jurídicos se resalta que las normas formales mantienen una estabilidad debido a la conformación política del Estado mexicano, ambas entidades federativas tienen constituciones similares, los últimos cambios para dar vida al marco normativo de los sistemas estatales anticorrupción son prácticamente los mismos, varían muy poco en su implementación, algunas de las leyes si acaso tienen un año de diferencia en su entrada en vigor, pero no tiene trascendencia ni afectación en la comparación que se lleva a cabo.

Sin embargo, Jalisco destaca en una particularidad que no necesariamente esta incluida en la homologación legislativa que solicita la LGSNA, ya que no hace referencia a este requerimiento en el andamiaje institucional anticorrupción. Esta entidad federativa abrogó la Ley que Regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado de Jalisco, y expide en el año 2019, la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, que está ligada específicamente al Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco en las atribuciones y obligaciones que se instruyen en este ordenamiento, proyecto impulsado desde la academia y sociedad civil.

## 6.2 Imposición en los Sistemas Estatales Anticorrupción de Baja California y de Jalisco

La imposición vista desde la óptica del fortalecimiento institucional es fundamental para generar certidumbre en la sociedad de la aplicabilidad de la fuerza del Estado, las acciones coercitivas que aplica la administración pública son necesarias para mantener un control de los recursos públicos, puesto que son estas reglas las que establecen que actividades y/o acciones son permitidas y cuales no, en función del bien común.

En México, la imposición es un factor que ha sido difícil de aplicar con efectividad entendiéndose que es el resultado de la aplicación del marco normativo; existen diferentes estudios que dan cuenta de la imposición que existe en los países del mundo. La Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) desarrolla desde el año 2015 el Índice Global de Impunidad (IGI) a través del Centro sobre Impunidad y Justicia que es un think tank que desarrolla estudios sobre la impartición de justicia por parte de los Estados, el IGI mide diferentes contextos donde se aplica la justicia y la efectividad de ella.

Por lo tanto, para esta investigación se utilizaron datos del IGI para mostrar la situación de imposición que tiene el Estado mexicano y las entidades federativas que se están comparando. Por una parte, los datos generales de impunidad para México son poco alentadores, en las mediciones del periodo del 2015 al 2020 muestran que la efectividad de la procuración de la justicia está muy por debajo del promedio mundial, de hecho se encuentra en las posiciones menos favorables, lo que significa que la imposición en México es un factor que no ha logrado consolidarse y eso es perjudicial para el desarrollo del fortalecimiento institucional en los organismos de la administración pública mexicana.

A continuación, los datos del lugar que ocupó México en relación con otros países que forman parte de estudio comparativo en el Índice Global de Impunidad.

Tabla 6.2 Índice Global de Impunidad 2015-2017-2020 para México

<b>Índice Global de Impunidad</b>			
<b>País</b>	<b>Posición</b>	<b>Clasificación</b>	<b>Año</b>
México	Lugar 58 de 59	Grado de impunidad muy alta	2015
México	Lugar 66 de 69	Grado de impunidad muy alta	2017
México	Lugar 60 de 69	Grado de impunidad alta	2020

Fuente: Elaboración propia con datos del Índice Global de Impunidad-UDLAP.

Los resultados mostrados dan cuenta del reto que tiene México para incrementar su efectividad en la procuración de justicia, las posiciones en la tabla indican que se encuentra entre los últimos lugares de impunidad, lo que significa que está en la lista de los países que menos imposición tienen en su estructura de gobierno.

Por otro lado, también es importante destacar como se encuentran las entidades federativas que se comparan en esta investigación en el mismo rubro referente a la impunidad, ya que es un indicador claro de la imposición que tiene el gobierno estatal sobre actividades y/o acciones en contra de las reglas formales del Estado de derecho.

Entonces, por una parte, se utiliza de igual manera información desarrollada por el IGI para conocer el factor de imposición de manera general en Baja California y Jalisco, entendiendo lo importante que es la efectividad en la procuración de justicia en la resolución de todos los delitos que se desarrollan a nivel estatal. Estos datos nos mostraran una referencia de la calidad de la justicia de las dos entidades federativas estudiadas en comparación con los demás estados

de la República Mexicana, ello, para entender el contexto de la aplicación de la justicia en que se busca combatir y controlar la corrupción.

A continuación, se muestran las posiciones en el IGI de Baja California y Jalisco en los años 2016 y 2018, tomando como referencia que la posición número uno es la entidad federativa con menor grado de impunidad, y el número más cercano al 30 o 31 dependiendo el año, como la entidad federativa con mayor grado de impunidad.

Tabla 6.3 Índice Global de Impunidad 2016 y 2018 – México

<b>Índice Global de Impunidad - México</b>			
Entidad federativa	Posición	Clasificación	Año
Baja California	Lugar 29 de 31	Grado de impunidad muy alta	2016
Jalisco	Lugar 11 de 31	Grado de impunidad alta	
Baja California	Lugar 28 de 30	Grado de impunidad muy alta	2018
Jalisco	Lugar 11 de 30	Grado de impunidad alta	

Fuente: Elaboración propia con datos del Índice Global de Impunidad-UDLAP.

Los datos nos muestran que, de las dos entidades federativas en comparación, Baja California se encuentra en una posición muy cercana al último lugar, lo que indica tiene un grado muy alto de impunidad según el instrumento utilizado, destacando que uno de los problemas más inquietantes es referente a la dimensión estructural, que se refiere a los recursos que se destinan a la procuración de justicia.

Caso contrario al Estado de Jalisco, que tiene una mejor posición en comparación con el Estado de Baja California, encontrándose cerca de las 10 primeras entidades en esta medición,

sin embargo, el instrumento cataloga a la entidad federativa en una clasificación de impunidad alta, recordando que México a nivel Estado es un país con graves deficiencias en el rubro de impartición de Justicia.

Entonces, podemos observar que a nivel entidades federativas existe una diferencia en el Estado de Baja California y el Estado de Jalisco a favor del último estado mencionado, eso genera que existe mayor posibilidad de fortaleza institucional en las dependencias y entidades estatales de Jalisco, tomando en cuenta los datos mostrados por el IGI a nivel nacional. Es un dato relevante, debido a que la imposición es un factor fundamental para el combate a la corrupción, al final la aplicación de la justicia es clave para la inhibición de acciones y/o actividades corruptas en los funcionarios públicas de las entidades federativas.

Siguiendo el argumento de la imposición, se consultaron datos en el Catálogo de Información sobre la Corrupción en México (CICM), que es un repositorio de variables ligadas al fenómeno de la corrupción donde diversas organizaciones han sumado sus datos para formar esta plataforma liderada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA). Cabe destacar que dependencias centrales, organismos descentralizados y autónomos, organizaciones de la sociedad civil y academia han sido los actores operativos de este catálogo.

Para los datos que se utilizaron en esta investigación, se tomó información desarrollada exclusivamente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de diferentes censos que desarrolla este órgano autónomo sobre información focalizada en quejas, investigaciones y sanciones de las dependencias estatales de ambas entidades federativas. Independientemente que el CICM maneja información de otras instancias especialistas en temas anticorrupción, se tomó en cuenta el prestigio y la confiabilidad de la información que genera INEGI como única fuente; se utilizaron datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia (CNIJE), Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE) y del Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal (CNDHE).

En el desarrollo de la investigación se tomaron en cuenta los años 2017 y 2018 por la disponibilidad de datos.

Tabla 6.4 Comparación de sanciones administrativas entre Baja California y Jalisco 2017

Variable CICM	Sanciones	Año 2017	
		Baja California	Jalisco
C067-1015	Número de sanciones determinadas por las oficinas de control interno de los Congresos Estatales o Asamblea Legislativa, según la sanción	1	0
C068-1015	Número de sanciones determinadas por las oficinas de control interno de los Congresos Estatales o Asamblea Legislativa, según el tipo de conducta	0	0
C069-1015	Número de sanciones administrativas impuestas por faltas graves a los servidores públicos del Poder Judicial de las entidades federativas, por tipo de falta: Abuso de funciones	0	0
C070-1015	Número de sanciones económicas impuestas por las oficinas de control interno de los Tribunales Superiores de Justicia Estatales	0	4
C071-1015	Número de servidores públicos sancionados por las oficinas de control interno de los Tribunales de Justicia Estatales	20	56
C073-1015	Número de sanciones administrativas por faltas no graves impuestas por oficinas de control interno de organismos de protección de derechos humanos estatales	3	4
C080-1015	Número de sanciones administrativas por faltas graves impuestas por oficinas de control interno de organismos de protección de derechos humanos estatales	2	0
C190-1015	Número de sanciones administrativas del tipo: "Amonestación privada o pública" impuestas a los servidores públicos	85	691
C191-1015	Número de sanciones administrativas del tipo: "Suspensión del empleo, cargo o comisión" impuestas a los servidores públicos	1	349
C192-1015	Número de sanciones administrativas del tipo: "Destitución" impuestas a los servidores públicos	0	223
C193-1015	Número de sanciones administrativas del tipo: "Inhabilitación temporal" impuestas a los servidores públicos	0	75
C194-1015	Número de sanciones administrativas del tipo: "Otras sanciones administrativas" impuestas a los servidores públicos	0	839
C195-1015	Número de sanciones Administrativas impuestas a los servidores públicos	86	2177

C196-1015	Número de sanciones Económicas impuestas a los servidores públicos	0	8
C197-1015	Número total de sanciones impuestas a los servidores públicos	86	2185

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo de Información sobre la Corrupción en México.

Los datos mostrados sobre sanciones impuestas a servidores públicos en el año 2017 entre el Estado de Baja California y el Estado de Jalisco, reflejan una diferencia enorme en la imposición de las instituciones estatales a favor de Jalisco. La información nos indica que una de las sanciones más impuestas en ambos estados, es la “amonestación privada o pública” que es una corrección disciplinaria en advertencia a una sanción mayor, regularmente es una llamada de atención o alguna acción que repare el daño que hubiera cometido.

Otro dato muy importante, es que el Estado de Jalisco suspendió del empleo, cargo o comisión a un total de 349 servidores públicos, mientras que el Estado de Baja California sólo suspendió a un servidor público. Este indicador podría tener una lectura donde se dijera que Baja California es la entidad menos corrupta en esta comparación, sin embargo, por los datos de percepción de corrupción que ya se han analizado y por el número de sanciones administrativas esta narrativa no tendría ningún sustento.

Sin embargo, el dato más interesante en esta comparación es el “número total de sanciones impuestas a los servidores públicos”, ya que en el Estado de Jalisco este indicador llega a 2185 sanciones, mientras en el Estado de Baja California sólo cuenta con 86 sanciones. Un dato que claramente refleja una disparidad enorme en la imposición de los gobiernos estatales en el rubro de las sanciones a los servidores públicos.

Para cerrar este análisis comparativo en relación con la imposición, también se tomaron en cuenta datos de investigaciones sobre servidores públicos, y sanciones interpuestas del año

2018, esto con la finalidad de ver le efectividad investigaciones/sanciones de las dependencias que castigan los actos de corrupción.

Tabla 6.5 Comparación de investigaciones administrativas entre Baja California y Jalisco

Variable CICM	Investigaciones y quejas	año 2018	
		Baja California	Jalisco
B020-1015	Cantidad de investigaciones iniciadas por la presunta responsabilidad de faltas administrativas cometidas por los servidores adscritos a las Administraciones Públicas Estatales	1208	4884
B024-1015	Cantidad de delitos por hechos de: corrupción	0	25

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo de Información sobre la Corrupción en México.

En cuestión de investigaciones, los datos arrojados nos demuestran que el Estado de Jalisco inició 4884 investigaciones y el Estado de Baja California inició 1208 investigaciones por presunta responsabilidad de faltas administrativas en el año 2018, lo que nos indica que las dependencias investigadoras en Jalisco han tenido cuatro veces más actividad que las autoridades en Baja California.

Dentro de la misma información resalta un dato interesante en la tabla comparativa, Jalisco registró un total de 25 delitos por hechos de corrupción, una cantidad simbólica en función a las 4884 investigaciones realizadas, y, por otro lado, Baja California no registró ningún delito de corrupción a pesar de procesar 1208 investigaciones por presuntas faltas administrativas. Dato relevante cuando la corrupción es el segundo problema más importante para los ciudadanos de ambas entidades federativas.

También, se muestran los datos de las sanciones administrativas aplicadas en el año 2018 para reforzar la importancia del factor de imposición de ambos estados, en función de la fortaleza institucional de las dependencias que combaten la corrupción.

Tabla 6.6 Comparación de sanciones administrativas entre Baja California y Jalisco 2018

Variable CICM	Sanciones	Año 2018	
		Baja California	Jalisco
C190-1015	Número de sanciones administrativas del tipo: "Amonestación privada o pública" impuestas a los servidores públicos	89	172
C191-1015	Número de sanciones administrativas del tipo: "Suspensión del empleo, cargo o comisión" impuestas a los servidores públicos	11	39
C192-1015	Número de sanciones administrativas del tipo: "Destitución" impuestas a los servidores públicos	1	47
C193-1015	Número de sanciones administrativas del tipo: "Inhabilitación temporal" impuestas a los servidores públicos	9	24
C194-1015	Número de sanciones administrativas del tipo: "Otras sanciones administrativas" impuestas a los servidores públicos	3	n/a
C195-1015	Número de sanciones Administrativas impuestas a los servidores públicos	113	282
C196-1015	Número de sanciones Económicas impuestas a los servidores públicos	6	3
C197-1015	Número total de sanciones impuestas a los servidores públicos	119	285
C198-1015	Cantidad de servidores públicos sancionados por faltas administrativas no graves	0	275
C199-1015	Cantidad de servidores públicos sancionados por faltas administrativas graves	119	3
C200-1015	Cantidad total de servidores públicos sancionados por cualquier tipo de falta administrativa	119	278

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo de Información sobre la Corrupción en México.

Los datos mostrados por el CICM para las sanciones administrativas del Estado de Jalisco y del Estado de Baja California en el año de 2018 se destacan varias situaciones, una de

ellas es que al igual que la información obtenida de los mismos indicadores en el año 2017, se repite la tendencia sobre la “amonestación privada o pública” como la sanción que más se utilizó por ambas entidades federativas, por Jalisco este tipo de sanción representó el 60% del total de todas las sanciones aplicadas, y por Baja California esta sanción representó el 75% del total de las sanciones aplicadas.

Otro dato para destacar fue que, tanto en número real de sanciones más severas como en porcentaje de distribución de estas, Jalisco se destaca en comparación con Baja California. En Jalisco el 16% del total de las sanciones fueron destitución para los servidores públicos, mientras que en Baja California sólo el 1% del total de sus sanciones resultó en destitución; también en Jalisco el 14% del total de las sanciones culminaron en suspensión del empleo, cargo o comisión, mientras que en Baja California fue el 9% del mismo rubro. Esto nos indica que existe una mayor imposición en el Estado de Jalisco en temas de faltas administrativas que en su contraparte.

Sin embargo, estos datos no son nada alentadores en términos generales para las dos entidades federativas en comparación, si bien en términos de distribución de sanciones y en aplicación de sanciones más severas Jalisco muestra una ventaja con respecto a Baja California, la realidad desde una óptica de efectividad con base a las investigaciones iniciadas ambos estados otorgan resultados poco alentadores.

Tomando los datos de las investigaciones en contraste con las sanciones, podemos observar para el año 2018 que Jalisco registró 4884 investigaciones iniciadas por presunta responsabilidad de faltas administrativas y generó 285 sanciones a servidores públicos, ello nos da como resultado un 6% de efectividad; y para el caso de Baja California en el mismo año registró 1208 investigaciones del mismo tipo y generó 119 sanciones a servidores públicos, lo que resulta en un 10% de efectividad en el mismo apartado.

Estos resultados de efectividad, Jalisco 6% y Baja California 10%, nos indican dos posibles situaciones; por una parte, existe un alto grado de falencias técnicas en los procedimientos para ejecutar correctamente los procesos legales en el área de investigación de faltas administrativas que sólo un mínimo de estas concluyen en una sanción a los servidores públicos, o por otra parte, la normativa atrae demasiados procedimientos por oficio que la falta de recursos obliga a tener este rendimiento de efectividad en las investigaciones iniciadas por parte de las autoridades sancionadoras de las entidades federativas. Ambas situaciones reflejan un debilitamiento institucional que va en detrimento del combate a la corrupción.

En conclusión, con respecto a la imposición como un factor relevante del fortalecimiento institucional de los Sistemas Estatales Anticorrupción de Baja California y Jalisco, podemos destacar el grado de impunidad y la baja efectividad de las instancias estatales que sancionan las acciones de corrupción. Son evidencia de la falta de imposición en ambas entidades federativas, resultar que independientemente de esta situación en términos generales, según los datos analizados en esta comparación, el Estado de Jalisco ha tomado la delantera para revertir esta situación, mostrando una tendencia a favor de resolver la falta de imposición en las acciones para controlar los hechos de corrupción en su entidad federativa.

### 6.3 Intereses organizados en los Sistemas Estatales Anticorrupción de Baja California y de Jalisco

Los intereses organizados son todos los actores sociales que tienen un peso específico como factor fundamental en el fortalecimiento institucional, es una democracia joven según lo expuesto por Levitsky y Murillo (2012), es necesario contar con el apoyo de los intereses organizados para generar instituciones que funcionen en el tiempo. Estos actores sociales pueden ser líderes sociales, organizaciones civiles, organismos empresariales, personajes de la vida política, representantes de gobierno, especialistas de renombre, etc. Contar con el apoyo de estos al crear una nueva institución es fundamental para generar los incentivos necesarios que

validen esta acción ante la sociedad en general; una vez que cualquier institución sea avalada por estos actores locales permite que la población tenga una mayor aceptación de esta.

Para la presente investigación, los intereses organizados más importantes en el diseño e implementación de los Sistemas Estatales Anticorrupción de Baja California y de Jalisco fueron por la parte gubernamental el Congreso local y el poder ejecutivo de la entidad federativa; y por la parte no gubernamental fueron las organizaciones de la sociedad civil especialistas en temas de transparencia y rendición de cuentas, organismos empresariales y el sector académico. En todos ellos recayó la responsabilidad para generar las mejores condiciones para el buen funcionamiento de las instituciones anticorrupción.

Con motivo de comparación, se analizará cual fue el papel de los intereses organizados en el Estado de Baja California y el Estado de Jalisco referente al diseño e implementación de los sistemas anticorrupción, dicha información se recaba de las entrevistas realizadas a los diferentes actores y especialistas que estuvieron en los procesos que se llevaron a cabo en cada entidad federativa, sumado a la información que se desarrollo en el trabajo de gabinete.

A continuación, se describe una breve semblanza de los participantes que apoyaron con información para el desarrollo de esta investigación.

Tabla 6.7 Especialistas del Estado de Baja California (6)

Fernanda Flores Aguirre	Representate de organizaciones de la sociedad civil, promotora en Baja California de la Ley 3 de 3, participó en las mesas de trabajo para la creación del SEABC, galardonada en el año 2018 con el premio internacional en la Excelencia en el Combate a la Corrupción entregado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
-------------------------	---

Mario Alzate Cruz	Representante de gobierno, laboró en la Auditoría Superior del Estado de Baja California, donde fue Jefe del Departamento de Investigación, además ocupó la Dirección de Auditoría Gubernamental e Investigación de la Secretaría de Honestidad y de la Función Pública de Baja California, integrante de la terna para Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California.
Ricardo Estaban Zurita Lopez	Representante de gobierno, ex consejero técnico del Comité de Participación Ciudadana del SEABC, abogado litigante y fundador de la AC Consejo Ciudadano Estatal Calionix BC Unidos contra la Corrupción, también fungió como Coordinador General de la Alianza de Abogados Anticorrupción de Baja California.
Martin Cutberto Vera Martínez	Representante del sector académico, profesor investigador de la Universidad Autónoma de Baja California, ha escrito artículos de investigación en temas de transparencia y rendición de cuentas, asesor parlamentario del Congreso Federal, participante en organizaciones de la sociedad civil locales especialistas en temas anticorrupción.
Daniela Elena Ramírez Cuevas	Representante de organizaciones de la sociedad civil, más de 15 años promoviendo la participación ciudadana en Tijuana y Tecate, es parte de Vigilancia Ciudadana, AC., organización que trabaja temas de transparencia y rendición de cuentas, forma parte de colectivos a nivel nacional como Fuerza Ciudadana Anticorrupción y el colectivo Perfiles Idóneos Ya!, promotora de Regidor MX, iniciativa en los cabildos locales.
Fracisco Javier Martínez Mendoza	Representante de organizaciones de la sociedad civil, director de Tierra Colectiva Ciudadanía Género y Medio Ambiente, asociación que ha impulsado el tema anticorrupción en la entidad federativa, ha sido coordinador de proyectos regionales sobre rendición de cuentas, su organización es parte de colectivos nacionales especialistas en el combate anticorrupción.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6.8 Especialistas del Estado de Jalisco (5)

Gilberto Tinajero Díaz	Representante del sector académico, docente en temas anticorrupción, ética, transparencia y rendición de cuentas, representante de las mesas de trabajo para la formación de la propuesta legislativa para la implementación del SEAJAL, colaborador de la Comisión de Selección para el 1er Comité de Participación Social del SEAJAL.
Lucía Almaraz Cazarez	Representante del sector académico, ex Presidenta del Comité de Participación Social del SEAJAL, profesora investigadora del Instituto Interamericano de Política Criminal, miembro del Colegio de Juristas, Doctores de Derecho de Jalisco. Sus principales temas de investigación son transparencia, rendición de cuentas y perspectiva de género.

Jorge Alberto Alatorre Flores	Representante académico y de gobierno, ex Presidente del Comité de Participación Social, actualmente integrante del Comité de Participación Ciudadana del SNA, fue director de Participación Ciudadana en Jalisco y Consejero Electoral de la misma entidad federativa, ha participado en actividades académicas de la Universidad de Guadalajara.
Aimée Figueroa Neri	Representante del sector de gobierno, fue directora del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación, actualmente funge como Secretaria Técnica del SEAJAL, ha realizado diversos artículos académicos en temas de fiscalización y rendición de cuentas.
Jesús Ibarra Cárdenas	Representante del sector académico, Presidente actual del Comité de Participación Social del SEAJAL, profesor investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente con líneas de investigación en Estado de derecho y en control de la corrupción, participante de las mesas de trabajo para la formación de la propuesta legislativa para la implementación del SEAJAL.

Fuente: Elaboración propia.

## Comparación de los intereses organizados en el área gubernamental entre Baja California y Jalisco

- Poder Legislativo
  - Estado de Baja California

Los especialistas destacan que el papel del congreso local en Baja California quedó a deber. Independientemente que gracias al legislativo se aprobaron las reformas anticorrupción necesarias para el andamiaje institucional para el combate a la corrupción, subrayaron que los legisladores tuvieron un inicio prometedor de puertas abiertas, hubo participación activa de los líderes de las bancadas del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional, el congreso participó en la creación de los foros para la creación del Sistema Anticorrupción de Baja California, sin embargo, los especialistas hicieron hincapié en la falta de la participación social, incluso Ricardo Zurita menciona como negativo el diseño aprobado en la LSEABC, por temas inconstitucionales, respaldados por una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También, los especialistas describieron que el papel del Congreso local en la designación de la Comisión de Selección del SEABC fue poco transparente, acción fundamental en el sistema, ya que son ellos los encargados de seleccionar a quienes fungirán como los ciudadanos que estarán en el CPC del SEA. Y además de mencionar que los legisladores se quedaron cortos en su papel referente al Sistema Estatal Anticorrupción, ya que al término del año 2019 no se habían seleccionado el magistrado anticorrupción, ni el fiscal anticorrupción de la entidad federativa, incluso esta pendiente la tarea legislativa de seleccionar a la nueva Comisión de Selección, ya que existen vacantes en el Comité de Participación Ciudadana.

- Estado de Jalisco

Los especialistas por parte del Estado de Jalisco comentaron que el papel del Congreso local fue complejo, ya que existió una apertura institucional más por la presión del sector académico y las organizaciones de la sociedad civil que por disposición propia según Lucía Almaraz. Se destaca que esa apertura cristalizó con la creación de la Mesa Legislativa: Gobernanza en el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, que estuvo conformada por representantes de diferentes comisiones del Congreso e invitaban a participar a las universidades, centros de investigación y organizaciones especialistas en temas de transparencia y rendición de cuentas, dependencias del Poder Ejecutivo y Judicial del Estado de Jalisco.

La intención de ello fue robustecer las propuestas finales que darían vida al SEAJAL, sin embargo, los especialistas mencionaron que la dinámica del Congreso en estas actividades parecía obstaculizar la buena intención del ejercicio de gobierno abierto. Independientemente de ello, se logró aprobar las reformas necesarias para el marco institucional del combate a la corrupción y además se cumplió con el consenso necesario para aprobar los nombramientos del fiscal general y del fiscal especializado en Combate a la Corrupción. Tuvieron pocos inconvenientes para conformar la Comisión de Selección por lo que, a pesar de los contratiempos, el Congreso local cumplió con la enmienda de formalizar todo el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

- Poder Ejecutivo
  - Estado de Baja California

El papel del Poder Ejecutivo en esta entidad federativa según los especialistas entrevistados en la creación del SEABC fue de poca participación, no se mostró interés en generar una institución fortalecida para el combate a la corrupción, incluso comenta Daniela Ramírez es una lástima esta posición del Ejecutivo debido a que ahí se generó la iniciativa que crea la figura de la fiscalía y la magistratura especializada en el combate a la corrupción, pero destaca que más allá del discurso no existió compromiso real. Francisco Martínez destaca que incluso la participación estuvo más encaminada a la captura del SEABC, ignorando el espíritu ciudadano de la nueva institución.

La mayoría de los especialistas concuerdan en que el papel del Poder Ejecutivo en Baja California respecto al SEABC, fue obstruyente, con tendencia a acotar los alcances de la institución y con intenciones de redireccionar a personajes afines en la estructura que tiene como objetivo el control de la corrupción.

- Estado de Jalisco

Por parte de los especialistas de Jalisco, en su mayoría hicieron referencia a que el Poder Ejecutivo tuvo un papel importante en el diseño e implementación del SEAJAL, Gilberto Tinajero describió el papel del Ejecutivo como de vanguardia, fijando una agenda y sumando a varios actores sociales, incluso emitió un acuerdo para la creación de la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción de Jalisco, que sienta un precedente importante de como el liderazgo del ejecutivo pueden sentar las bases para generar acciones de gobernanza a favor de las instituciones de nueva creación.

En general, los entrevistados comentaron que fue importante esta actividad del Ejecutivo, al invitar al sector empresarial, sector académico y sector sociedad civil legitimó el interés real del gobierno estatal por impulsar el SEAJAL. Por otro lado, Jesús Ibarra también

menciona que hubo intentos de captura y movimientos hostiles por parte del Poder Ejecutivo, esto sin dejar de reconocer el impulso brindado a la institución anticorrupción al momento de su diseño e implementación.

Y en ese sentido, haciendo alusión a la comparación en lo que se refiere a los intereses organizados en el área gubernamental entre Baja California y Jalisco en el impulso de sus sistemas anticorrupción, podemos describir que la participación de estos actores sociales fue mejor vista en el Estado de Jalisco, reconociendo al Poder Ejecutivo como elemento esencial en el inicio del proceso para la creación del SEAJAL; si bien el Congreso de esta misma entidad, también recibió algunas críticas por los entrevistados, se reconoció que al menos cumplieron con su papel de poner en marcha todo el andamiaje institucional para combatir la corrupción.

Caso contrario en Baja California, donde los entrevistados describieron el papel del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo como deficiente; por una parte, el Congreso local no ha terminado de cumplir con sus obligaciones referentes al SEA, están pendientes las designaciones de algunas autoridades necesarias para el correcto funcionamiento de la institución. De igual forma comentan que existió poco interés de volver a designar a integrantes de la Comisión de Selección, una vez que algunos de ellos renunciaron al cargo honorífico; este dato es relevante debido a que es este órgano quien elige al Comité de Participación Ciudadana del SEABC; sumado a las acciones del Ejecutivo que dio muestras de mantenerse ajeno al desarrollo de la institución anticorrupción. Incluso el único interés que mostró según los especialistas, fue el de capturar posiciones ciudadanas y de la estructura gubernamental en el Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California.

Comparación de los intereses organizados en el área no gubernamental entre Baja California y Jalisco

- Sector académico, empresarial y organizaciones de la sociedad civil

- Estado de Baja California

La participación de los actores sociales es fundamental en el fortalecimiento institucional de cualquier dependencia u organismo estatal, los sectores que están fuera del gobierno son participantes necesarios para fortalecer la gobernanza de cualquier administración pública, por ello, en Baja California los especialistas nos describieron cual fue el impacto de la participación de estos actores sociales en el diseño e implementación del SEABC.

En Baja California es importante reconocer que la Confederación Patronal de la República Mexicana sede Mexicali tuvo una participación muy activa en el proceso de impulsar las normas anticorrupción. Según el Dr. Martín Vera, salvo este organismo del sector empresarial, la participación de la sociedad civil y de la academia fue muy débil, también comentó Daniela Ramírez que hubo participación de otros actores como ObserBC y Cédula 686 que tuvieron el uso de la voz en las mesas de trabajo, sin embargo, no existió una participación plural debido a la debilidad de la sociedad civil en temas anticorrupción en esta entidad federativa.

Incluso, en las mesas de trabajo que se llevaron a cabo por parte del Congreso local con la participación de la sociedad civil, existió poca participación real, y estuvieron monopolizadas por COPARMEX Mexicali, tomando ventaja de la poca institucionalización y estructura de los ciudadanos y organizaciones que estuvieron en esos encuentros. Por lo tanto, se puede describir que existió un interés genuino de participar por parte de la ciudadanía como lo comenta Francisco Martínez, pero la falta de desarrollo de organizaciones no gubernamentales en temas de transparencia y rendición de cuentas, al final afectó de manera importante este ejercicio democrático.

Los especialistas no mencionan la participación del sector académico como algo relevante en el diseño e implementación del SEA, a pesar de ser un tema importante para la ciudadanía resalta la ausencia de las instituciones académicas en el tema de incidencia pública en el combate a la corrupción del Estado de Baja California.

- Estado de Jalisco

El rol que desarrollaron los actores sociales fuera del gobierno estatal en Jalisco fue decisivo, así lo indican los especialistas entrevistados, donde todos concuerdan que el sector académico, empresarial y las organizaciones de la sociedad civil fungieron como el actor más importante en el proceso de diseño e implementación del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

Jorge Alatorre argumentó que sin el apoyo de estos actores locales no habría manera de generar una discusión informada sobre la institución anticorrupción de nueva creación. De hecho, reconoce que esto se debe a la fortaleza de los ecosistemas locales universitario y de sociedad civil, Gilberto Tinajero contribuye con esta visión describiendo el empuje, la decisión y la presión que tuvieron estos actores sociales en apoyo del sector empresarial, destacando que incluso este último sector apoyó económicamente en varias ocasiones para permitir la operación necesaria para el nacimiento del SEAJAL.

En ese sentido, los especialistas tienen en claro que los actores sociales le brindaron fortaleza institucional al SEAJAL, esto gracias al desarrollo que tiene el sector académico, empresarial y de sociedad civil, que juntos pudieron encontrar la forma de complementarse para generar decisiones en consenso. Es aquí donde se vuelve a destacar la figura de la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción de Jalisco, que albergó a todas estas voces en las mesas de trabajo.

Por lo tanto, comparando a los intereses organizados fuera del gobierno local del Estado de Baja California y del Estado de Jalisco, se puede mencionar que existió una mayor participación del lado jalisciense destacando la pluralidad de movimiento, reconociendo la fortaleza de su sociedad civil organizada en temas de transparencia y rendición de cuentas, el compromiso en incidencia pública del sector académico en temas anticorrupción; y la presencia

de varios organismos empresariales, que fue vital para generar esta simbiosis en favor del combate a la corrupción.

Caso muy distinto en la entidad de Baja California, donde la participación social quedó acaparada por un organismo empresarial que monopolizó la voz de la ciudadanía, llenando el hueco que existe en el estado por tener un débil ecosistema de organizaciones de la sociedad civil en temas de transparencia y rendición de cuentas. Componente clave para el fortalecimiento institucional de cualquier iniciativa u organismo gubernamental.

En conclusión, existen muchas diferencias en la participación de los intereses organizados en el diseño y creación de los Sistemas Estatales Anticorrupción de Baja California y de Jalisco, estas diferencias dibujan una mayor participación de actores sociales en la entidad jalisciense en lo referente al SEAJAL; ello entendido desde el testimonio de los especialistas entrevistados, personajes que estuvieron dentro del proceso de creación de los SEA y que cuentan con los méritos para dar una opinión fundada en temas anticorrupción.

En ese sentido, vale la pena recordar que según la teoría del fortalecimiento institucional desarrollada por Levitsky y Murillo (2012) este tipo de participación donde los actores sociales generen acciones a favor de la institución de nueva creación es fundamental en países en vías de desarrollo y en democracias jóvenes; elementos que cumplen a la perfección el Estado de Baja California y el Estado de Jalisco en esta comparación.

## CONCLUSIONES

El trabajo de investigación realizado tiene como objetivo el análisis de la fortaleza institucional de los sistemas estatales anticorrupción de Baja California y Jalisco, con la finalidad de identificar las diferencias en los factores fundamentales que pudieran implicar diferencias en el diseño e implementación de las instituciones anticorrupción.

En términos generales hemos encontrado diferencias muy marcadas en los factores de imposición y de intereses organizados, diferencias que ya hemos destacado a lo largo del proyecto; y en el factor de estabilidad los datos arrojaron que no existen grandes disparidades, el contexto normativo en ambas entidades ha cambiado de manera gradual y en un sentido similar atendiendo siempre las requisiciones del orden federal en temas de combate a la corrupción.

Entonces, en aras de desarrollar las respuestas de la investigación se buscará describir cuales fueron las conclusiones particulares en función de los objetivos específicos que se plantearon en un inicio del proyecto, esto con la finalidad de mostrar la comparación entre sistemas anticorrupción del Estado de Jalisco y del Estado de Baja California. Esto nos ayudará al final para generar un análisis de las hipótesis que se tenían previstas antes del desarrollo del trabajo de investigación, en un contraste entre la teoría y la realidad.

Uno de los objetivos específicos era identificar si existía estabilidad e imposición en el diseño e implementación de los Sistemas Estatales Anticorrupción del Estado de Baja California y del Estado de Jalisco, para ello, se realizó un análisis con dos enfoques, por un lado la existencia de impunidad en las dependencias procuradoras de justicia y de sanción administrativa, ya que estas organizaciones gubernamentales forman parte de los SEA, y eso no brinda la oportunidad de tener un visión sobre la aplicabilidad de la ley; y por otro lado, la

efectividad en las investigaciones y sanciones de las faltas administrativas, ya que son estas las normas que rigen el comportamiento de los servidores públicos en función a los recursos y bienes públicos de las entidades federativas.

Por lo tanto, en el siguiente cuadro se muestran los datos de comparación entre Baja California y Jalisco en relación con la existencia de estabilidad e imposición en los SEA.

Tabla 7.1 Comparación del factor estabilidad entre el SEABC y el SEAJAL

	<b>Baja California</b>	<b>Jalisco</b>
<b>Estabilidad</b>	<p>En Baja California encontramos un nivel de estabilidad alto, la constitución que rige a la entidad se ha mantenido en el tiempo, no existen referencias de haber cambiado.</p> <p>En relación a la normativa de combate a la corrupción, las leyes han ido evolucionando a la par del régimen federal, por lo que si bien han existido cambios en las leyes su progreso ha sido gradual siguiendo un narrativa democrática en el largo plazo.</p>	<p>En Jalisco también se encontró un alto nivel de estabilidad en su marco normativo, su constitución tiene más de 100 años, y las reformas que se han presentado tienen la característica de lograr un cambio gradual en las normas formales.</p> <p>Las leyes anticorrupción también han seguido al régimen federal por lo que en esta comparación los resultados son muy similares, destacando a Jalisco en la reforma de la Ley de Archivos, una legislación muy importante para la entidad en temas de combate a la corrupción.</p>
<b>Imposición</b>	<p>Para Baja California en términos generales se concluye que su nivel de imposición es muy bajo, tomando como referencia las mediciones del IGI y las mediciones de INEGI para las investigaciones y sanciones a las faltas administrativas.</p> <p>Los resultados demuestran que existe mucha impunidad en las entidades sancionadoras y poca efectividad en la resolución de sanciones administrativas, en todo caso, la mayoría de las sanciones impuestas se describen como llamadas de atención. Lo que demuestra la falta de imposición en el SEABC para el combate a la corrupción.</p>	<p>En la entidad de Jalisco la imposición también es factor con una gran área de oportunidad, los resultados del IGI y de las mediciones de INEGI respecto a las investigaciones y sanciones nos demuestran que hace falta mucho por realizar.</p> <p>Sin embargo, es una realidad que se encuentran en mejor posición que su contraparte Baja California, según los datos mostrados en los instrumentos utilizados, Jalisco tiene menor impunidad en sus dependencias sancionadoras y mayor porcentaje de sanciones administrativas que ameritan suspensión o inhabilitación de servidores públicos, si bien en términos generales existe mucho camino por recorrer, Jalisco logra una mejor posición en comparación a Baja California.</p>

Fuente: Elaboración propia.

También, en el desarrollo de la investigación se buscó identificar si existían diferencias en los diseños institucionales de los sistemas anticorrupción de Baja California y de Jalisco, con la intención de observar si esas diferencias tienen un impacto en su funcionalidad. Por ello, a continuación, se detalla la organización institucional de ambos para encontrar las diferencias, en dado caso de existir, recordando que existe una Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que enuncia las características principales que deben tener los sistemas locales, en favor de la armonización normativa.

Tabla 7.2 Diferencias en el diseño de los Sistemas Estatales Anticorrupción de Baja California y Jalisco

	Baja California Ley de Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California	Jalisco Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco
Integración del SEA	I. Los integrantes del Comité Coordinador II. El Comité de Participación Ciudadana III. El Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización	I. El Comité Coordinador II. El Comité de Participación Social III. El Sistema Estatal de Fiscalización
Integrantes del CC	I. Titular de la Auditoría Superior del Estado II. Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado III. Titular de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Ejecutivo del Estado IV. Presidente del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa V. Síndicos Procuradores VI. Consejero Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado VII. Representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado VIII. Once representantes del Comité de Participación Ciudadana, presidirá el CC, el presidente del CPC en turno.	I. Un representante del Comité de Participación Social, quien lo presidirá II. Titular de la Auditoría Superior del Estado III. Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción IV. Titular de la Contraloría del Estado V. Representante del Consejo de la Judicatura Estatal VI. Presidente del Instituto de Estatal de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco VII. Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa

Integrantes del CPC/CPS	5 Integrantes honoríficos (sin derecho a una remuneración) - Sólo entre ellos se rotará la presidencia de SEA 10 Integrantes técnicos	5 integrantes
Integrantes de la CS	2 integrantes provenientes de sociedad civil 3 integrantes provenientes de la academia Duración del encargo 3 años - Posición honorífica sin remuneración - Imposibilidad de participar en el CPC por un periodo de 6 años a partir de la disolución de la CS	4 integrantes provenientes de sociedad civil 5 integrantes provenientes de la academia Duración del encargo 5 años

Fuente: Elaboración propia.

Las legislaciones locales anticorrupción de ambas entidades federativas son prácticamente idénticas en su contenido, salvo las diferencias que hemos puntualizado en los datos mostrados en la tabla anterior, importante reconocerlas porque modifican el diseño institucional. Los cambios drásticos se encuentran, por una parte, en la integración del Comité Coordinador, siendo esto una importante diferencia ya que es el órgano colegiado que toma las decisiones en los Sistemas Estatales Anticorrupción. El SEABC integra su CC con 22 participantes, añadiendo a 15 integrantes más que el SEAJAL, esta decisión descansa en la integración de 5 síndicos municipales que representan a los municipios de Tijuana, Playas de Rosarito, Ensenada, Tecate y Mexicali, además que suma a 10 consejeros ciudadanos más sobre lo que dicta la Ley General.

Asimismo, encontramos diferencias significativas en la integración del Comité de Participación Ciudadana/Social, ya que el SEABC incrementa una vez más el número de participantes que indica la Ley General, y establece una justificación para ello, mayor participación de la ciudadanía. Para ello, suma a 10 integrantes con carácter técnico más de lo que indica la legislación general, enfatizando que son en referencia a la participación de 2 ciudadanos por los 5 municipios que integran a Baja California a la fecha de la creación de la ley local, sumado a este razonamiento, el SEABC hace una distinción entre consejeros

ciudadanos honoríficos y consejeros ciudadanos técnicos; los primeros sin sueldo pero con la facultad de presidir el CPC, y los segundos con la enmienda de fungir como asesores especialistas con una remuneración por sus servicios. Con respecto al SEAJAL, este sistema integra su CPS con el mismo número que lo indica la Ley General.

Otro dato interesante para destacar es que la integración de la Comisión de Selección, órgano que selecciona a los integrantes del CPC/CPS de los SEA, también es diferente en la comparación entre Baja California y Jalisco. Para la entidad jalisciense el órgano está integrado por 9 participantes que estarán en funciones por un periodo de 5 años, mientras que para la entidad bajacaliforniana el órgano de selección estará integrado por 5 participantes, con una duración en su encargo de 3 años, con la disyuntiva de que al formar parte del CS no podrán participar por un periodo de 6 años en el concurso para formar parte de CPC del SEABC.

Estas diferencias han incidido en el funcionamiento de los sistemas anticorrupción, si bien los SEA son organismos de nueva creación con un alto grado de complejidad por su naturaleza de coordinar esfuerzos de diversas dependencias estatales, en el caso de Baja California existe una complejidad más al sumar integrantes en los órganos colegiados de toma de decisiones. De igual forma en el transcurso de las conclusiones del trabajo de investigación se retomará como han sido los resultados ofrecidos por cada Sistema Estatal Anticorrupción.

Otra de las incógnitas en el planteamiento de los objetivos que se buscó resolver, fue la distinción de los actores más relevantes en el diseño e implementación del Sistema Estatal Anticorrupción de ambas entidades federativas. Según las respuestas de los especialistas en temas anticorrupción que fueron abordados para contestar esta interrogante, en el Estado de Baja California sin lugar a duda uno de los principales fue la COPARMEX Mexicali, un actor social que fue impulsor de la agenda anticorrupción en el estado, sumado al esfuerzo ciudadano de la asociación civil ObserBC. Su esfuerzo derivó en la inclusión de estas innovaciones al diseño institucional de la ley local anticorrupción; los especialistas destacan en su mayoría que el papel

fue más enfocado a la captura y a la burocratización del sistema, sin embargo, se reconoce su actividad como el actor principal en el diseño del SEABC.

Por otra parte, siguiendo con el caso de Baja California, el otro actor principal en el tema de implementación, fue el Congreso local, ya que su participación para el cumplimiento de todo el andamiaje institucional no cumplió con las expectativas, hasta la fecha de terminación de esta investigación están vacantes las posiciones del fiscal anticorrupción, del magistrado anticorrupción y de la totalidad de los integrantes de la CS, independientemente de ello, existe una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que indica la modificación de los artículos que establecen las diferencias entre los consejeros ciudadanos honoríficos y técnicos, debido al tema de la remuneración como violación de un derecho humano.

Siguiendo con el caso del SEAJAL, según lo descrito por los especialistas anticorrupción y el trabajo de gabinete desarrollado, los actores sociales más destacados en el diseño e implementación del sistema anticorrupción fueron por una parte, la organización de las asociaciones civiles expertas en temas anticorrupción, las instituciones académicas y el sector empresarial, todas estas instituciones representadas por el Observatorio Jalisco Cómo Vamos, COPARMEX, CANACO, la Universidad de Guadalajara, el ITESO, la Universidad Panamericana, El Colegio de Jalisco, etc., estas organizaciones fueron el motor para poner en la agenda de gobierno el tema anticorrupción.

Hay que destacar la participación del sector académico, que además de representar a las universidades y centros de investigación, también varios de ellos y ellas forman parte de las organizaciones de la sociedad civil expertas en temas de transparencia y rendición de cuentas. Esa es una de las razones por las cuales la implementación del SEAJAL se desarrolló en un ejercicio de apertura institucional donde hubo una genuina participación social.

Otro actor social fundamental, fue el Poder Ejecutivo, representado en el momento del diseño e implementación por el ex gobernador de Jalisco, Aristóteles Sandoval, que fue clave para impulsar e institucionalizar el movimiento social de la ciudadanía informada, los empresarios y el sector académico, otorgándole un espacio formal al decretar la creación de la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción Estatal, y sobre esta particularidad, todos los especialistas entrevistados concuerdan con el hecho de la importante participación del poder ejecutivo, que después se vio reforzada en el seguimiento de la CIISAE por parte de la Contraloría del Estado de Jalisco.

Por lo tanto, en el Estado de Jalisco los actores que más sobresalieron en el impulso del SEAJAL fueron la sociedad civil organizada y el Poder Ejecutivo, sin dejar de mencionar el importante papel del Poder Legislativo al concretar la normativa necesaria para la viabilidad del sistema anticorrupción. En ese sentido, Jalisco es fue un ejemplo a nivel nacional de un ejercicio de apertura institucional y parlamento abierto para generar una nueva institución gubernamental local.

Para reforzar las conclusiones aquí descritas, en este apartado se analizó la actividad de los principales órganos de los Sistemas Estatales Anticorrupción de Baja California y de Jalisco; a través de sus acciones, actividades y logros registrados en sus reportes anuales en el periodo de tiempo de 2018 al 2019 del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana/Comité de Participación Social.

Estas últimas comparaciones son importantes para analizar el funcionamiento real que han tenido estos sistemas anticorrupción por parte de los servidores públicos, pero también, por parte de los ciudadanos que se encuentran dentro de la institución anticorrupción

Tabla 7.3 Acciones, actividades y logros de los CC de los SEA de Baja California y de Jalisco 2018

Acciones, actividades y logros de los CC	2018	
	Baja California	Jalisco
Sesiones del Comité Coordinador	I. Sesión de instalación - 8/Ago/18	I. Sesión de Instalación - 17/Ene/18 II. Sesión extraordinaria - 22/Mar/18 III. Sesión ordinaria - 10/Abril/18 IV. Sesión extraordinaria - 05/Jun/18 V. Sesión ordinaria - 12/Jul/18 VI. Sesión ordinaria - 09/Oct/18
Acciones del Comité Coordinador	N/A	Aceptación de recomendación de la CEDH Análisis de propuestas de la Contraloría del Edo Plan de Trabajo 2018 del CC Taller para medios de comunicación Recomendación al Congreso local sobre elección de magistrados del tribunal de justicia administrativa Recomendación para el fortalecimiento de OIC Propuesta de Política de Comunicación del CC Propuesta de espacios web para el SEAJAL Invitación para el Foro Regional sobre Consulta Pública para la Política Nacional Anticorrupción

Fuente: Elaboración propia con información del SEAJAL y SESEABC.

Tabla 7.3 Acciones, actividades y logros de los CC de los SEA de Baja California y de Jalisco 2019

Acciones, actividades y logros de los CC	2019	
	Baja California	Jalisco
Sesiones del Comité Coordinador	<p>I. Sesión extraordinaria - 27/Jun/19</p> <p>II. Sesión extraordinaria - 18/Sep/19</p>	<p>I. Sesión ordinaria - 05/Mar/19</p> <p>II. Sesión extraordinaria - 08/abr/19</p> <p>III. Sesión ordinaria - 04/Jun/18</p> <p>IV. Sesión ordinaria - 27/Ago/18</p> <p>V. Sesión ordinaria - 29/Oct/18</p> <p>VI. Sesión ordinaria - 25/Nov/18</p>
Acciones del Comité Coordinador	<p>Recomendaciones vinculantes por procesos de entrega recepción a diferentes entidades y dependencias estatales.</p> <p>Taller de responsabilidades admntvas.</p> <p>Revisión de lineamientos de códigos de ética.</p> <p>Metodología para la Política Estatal Anticorrupción.</p> <p>Informe anual del CC 18-19</p> <p>Revisión de formatos de declaraciones patrimoniales y de contrataciones públicas</p> <p>Convenio con autoridades fiscales federales</p>	<p>Aprobación de programa de trabajo del CC en 2019.</p> <p>Aprobación de Informe de actividades 2018-19.</p> <p>Reuniones de trabajo para Plataforma Nacional Digital.</p> <p>Reunión técnica con COPARMEX.</p> <p>Aprobación para participar en proyecto SNA-CIDE</p> <p>Revisión de licitación pública.</p> <p>Recomendación para iniciativa de reforma en relación a la selección y designación de jueces y magistrados.</p> <p>Elaboración de guía didáctica para sociedad civil en temas de denuncias y quejas de faltas administrativas.</p> <p>Aprobación de programas de capacitación.</p> <p>Diagnóstico de situación de los Organos Internos de Control.</p> <p>Análisis de pertinencia y factibilidad del desarrollo de un sistema electrónico de denuncia.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del SEAJAL y SESEABC.

En esta comparación podemos observar una diferencia notable entre las sesiones de trabajo del CC del SEAJAL y del CC del SEABC, donde el órgano del Estado de Jalisco ha tenido mayor participación en cuanto al número de sesiones y realizando acciones de mayor complejidad. El CC del Estado de Baja California tuvo mínima participación en el año 2018,

incrementando su actividad en el 2019, independientemente de ello, en la información se puede deducir que fueron muy pocas las sesiones que se llevaron a cabo. Uno de los problemas que existieron en las sesiones de trabajo, fue el cumplimiento de quorum legal para hacer válidas las sesiones.

Tabla 7.4 Acciones, actividades y logros del CPC/CPS de los SEA de Baja California y de Jalisco 2018

Acciones, actividades y logros de los CPC/CPS	2018	
	Baja California	Jalisco
Acciones del CPC/CPS	N/A	<p>Opiniones técnicas de titulares de Órganos Internos de Control/Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa/Titular de la Auditoría Superior del Edo de Jalisco/Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción/Titular de la Secretaria Técnica del SEAJAL.</p> <p>Participación en el proceso de selección del Contralor Ciudadano de Guadalajara.</p> <p>Participación en el proceso de selección del Fiscal Especializado en Personas Desaparecidas.</p> <p>Aprobación del Reglamento Interno del CPS.</p> <p>Propuesta de Recomendación con apoyo de sociedad civil para la Fiscalía del Estado.</p> <p>Evaluación de planes de trabajo de aspirante a Fiscal del Estado de Jalisco.</p> <p>Solicitud de veto al Gobernador a un decreto aprobado por el Congreso local, debido a que se limitaba a la Fiscalía Anticorrupción.</p> <p>Registro de organizaciones de la sociedad civil.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Mariñez y Corona (2020).

Tabla 7.4 Acciones, actividades y logros del CPC/CPS de los SEA de Baja California y de Jalisco 2019

Acciones, actividades y logros de los CPC/CPS	2019	
	Baja California	Jalisco
Acciones del CPC/CPS	Discusión sobre los ejes de la Política Estatal Anticorrupción. Metodología para la Política Estatal Anticorrupción. Revisión de formatos de declaraciones patrimoniales y de intereses. Discusión de lineamientos para la protección de denunciantes y testigos. Discusión sobre la Plataforma Digital Nacional y Estatal. Recomendaciones vinculantes por procesos entrega recepción. Aprobación de convenios con autoridades financieras fiscales.	Diseño e implementación del Plan de trabajo 2019. Instrumentación para vinculación con sociedad civil. Revisión de Política Nacional Anticorrupción para generar una visión local. Participación en el proceso de selección del Contralor Ciudadano de Zapopan. Propuesta metodológica para el Diagnóstico sobre Violencia, Inseguridad y Corrupción en el Área Metropolitana de Guadalajara. Participación en las propuestas de la Reforma 2.0 del SEAJAL.

Fuente: Elaboración propia con información de Mariñez y Corona (2020) y SESEABC.

Los datos mostrados en las tablas de comparación indican que en el año 2018 el CPC de SEABC no tuvo participación en temas anticorrupción, mientras que el CPS del SEAJAL estuvo muy activo; un dato interesante es su participación en la opinión técnica para la elección de funcionarios públicos, un ejercicio innovador para toda la República Mexicana. También, es notoria su participación en la revisión de los planes de trabajo de los aspirantes a fiscal en la entidad federativa. Sin duda alguna, el CPS del SEAJAL demuestra su actividad con acciones complejas a favor del combate a la corrupción en el año en comparación.

La comparación de ambos órganos en el año 2019 tiene más elementos para destacar, el CPC del SEABC refleja tener actividades que sólo llegan al discurso; no existe un objetivo

alcanzable en sus acciones, mientras que el CPS del SEAJAL sigue contribuyendo en actividades que inciden en la política anticorrupción local, por ejemplo, la elección del Contralor Ciudadano en el Ayuntamiento de Zapopan; y en la propuesta de reformas para mejorar la normativa que dio vida al Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

En conclusión, se puede observar que el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco tiene más argumentos positivos en el funcionamiento de sus principales órganos rectores, reafirmando que cuenta con una mayor fortaleza institucional que su contraparte, el Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California. Confrontar estos dos casos de estudio para llevar a cabo un análisis institucional nos ayuda a comprender mejor los factores necesarios para fortalecer a las entidades gubernamentales, si bien, en ambas entidades federativas existen complicaciones en el factor de imposición, es importante destacar que existen posibilidades de acercarse a un mejor funcionamiento si se robustece la estabilidad y el apoyo de los intereses organizados.

Esta investigación no pretende dar una solución final al tema del fortalecimiento institucional, ya que las instituciones son entes en constante evolución, de hecho, un tema fundamental en ellas, son las capacidades institucionales, vistas como las herramientas desarrolladas para realizar determinada acción con los recursos necesarios para cumplir con un objetivo. Este tema va un paso más adelante de la fortaleza institucional, por lo que esta investigación busca en primera intención, encontrar los factores ideales para el funcionamiento general de una institución.

Siguiendo con la idea, cuando hablamos de estabilidad, imposición y apoyo de los intereses organizados, estamos hablando de la estructura macro para el buen funcionamiento de las dependencias y entidades estatales, una vez que las instituciones son fuertes, tienden a desarrollar sus capacidades institucionales, puesto que sería complicado la generación de estas capacidades, sin tener una certeza de la fortaleza institucional necesaria para el funcionamiento de una organización de la administración pública.

Este trabajo de investigación nos ha llevado responder algunas de las hipótesis planteadas al momento de realizar el trabajo académico, afirmando que en las democracias en vías de desarrollo es totalmente necesario el apoyo de los intereses organizados para el correcto funcionamiento de las institucional estatales. Además de entender la especialización de los actores sociales como algo fundamental para que estos intereses organizados en realidad tengan un peso específico en la incidencia pública; esta comparación de casos nos apoya en esta conclusión.

La investigación que se desarrolló no pretende dar soluciones universales para todas las instituciones en Estados de derecho con democracias jóvenes, de antemano se reconoce que lo que se buscó con esta comparación fue el estudio de dos casos particulares en función de una teoría de medio rango que nos explica la importancia del fortalecimiento institucional. Además, se busca que este trabajo académico se sume a las investigaciones que le anteceden en temas relacionados al combate a la corrupción, que contribuya al desarrollo científico social de las instituciones locales, que forme parte de la acumulación de conocimiento en la investigación sobre la fortaleza y la debilidad institucional de las dependencias de la administración pública. Al final son las instituciones, las que nos brindan certeza y certidumbre para desarrollarnos a plenitud dentro de los sistemas democráticos.

Este trabajo académico busca por otro lado colocar en la agenda local el tema del combate a la corrupción, entendiendo que es un tema de suma importancia para los gobiernos locales, específicamente para el Estado de Baja California, intentando sumar desde el sector académico a investigar más sobre el fenómeno de la corrupción, sobre las instituciones que combaten la corrupción y sobre el impulso de la academia local en temas de incidencia pública. Si se logra alguna de esas premisas con la realización de este proyecto, estaremos contribuyendo al desarrollo de la ciencia social y a la generación de una sociedad más informada en nuestros espacios de incidencia local.

## Bibliografía

- Amengual, M. y Dargent, E. (2020). The social determinants of enforcement: integrating politics with limited state capacity. In D. Brinks, S. Levitsky and M. Murillo (eds.), *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge University Press.
- Andvig, J. C. y O. H. Fjeldstad. (2000). *Research on Corruption. A Policy Oriented Survey*, Michelsen Institute y Norwegian Institute for International Affairs.
- Apter, D. (2001), "Capítulo 12: Política comparada: lo viejo y lo nuevo", en: Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.) *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Editorial ISTMO, España, pp. 535-571.
- Arato, A. (2001). "Surgimiento, ocaso y reconstrucción del concepto de sociedad civil y lineamientos para la investigación futura" en Alberto Olvera, *La Sociedad Civil. De la teoría a la realidad*, México, Colegio de México.
- Arellano, D. (2017). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Revista Internacional Contaduría y Administración*, pp. 811-826.
- Arias, R. y Mariñez, F. (2020). "El sistema anticorrupción de Jalisco" en coord. José Galindo y Alberto Olvera, *Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción de México: Reflexiones desde lo local*. Universidad Veracruzana.
- Bautista, D. (2007). Marco institucional para combatir la corrupción. *Revista Española de Control Externo*, 9(27), pp. 159-197.
- Boatright, J. y Smith, J. (2017). *Ethics and the Conduct of Business*. Eighth Edition, Pearson, pp. 1-387.
- Brinks, D., Levitsky, S. y Murillo M. (2019). *Understanding institutional weakness: Power and design in Latin American Institutions*. Cambridge University Press.
- Brinks, D., Levitsky, S. y Murillo M. (2020). *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge University Press.

- Brioschi, C. (2010). Breve historia de la corrupción. Pinguin Random House Grupo Editorial, España.
- Caballero, G. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 6, núm. 2, Universidade de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela (España), pp. 9-27.
- Caballero, G. y Vázquez, X. (2011). Perspectivas de análisis institucional contemporáneo: enfoques, métodos y experimentos. *Ekonomiaz*, Num. 77(2), pp. 222-251
- Carey, J. (2000). Parchment, equilibria, and institutions, *Comparative Political Studies*, Num. 33, pp. 735-761.
- Calvo, E. y Negretto, G. (2020). When (Electoral) opportunity knocks: Weak institutions, political shocks, and electoral reforms in Latin America. In D. Brinks, S. Levitsky and M. Murillo (eds.), *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge University Press.
- Casar, M. A. (2015). México: Anatomía de la Corrupción. Ciudad de México: IMCO; CIDE.
- Centro de Estudios sobre la Impunidad y Justicia-Universidad de las Américas Puebla. (2022). Índices Globales de Impunidad 2015, 2017 y 2020 en: <https://www.udlap.mx/cesij/default.aspx#indicesGlobales>
- Centro de Estudios sobre la Impunidad y Justicia-Universidad de las Américas Puebla. (2022). Índices Globales de Impunidad México 2016 y 2018 en: <https://www.udlap.mx/cesij/default.aspx#indicesGlobales>
- Córdova, J. y Ponce, A.F. (2017) Los tipos de corrupción y la satisfacción con los servicios públicos. Evidencia caso mexicano. *Región y Sociedad*, XXIX (70), pp. 231-262
- DiMaggio, Paul. J. y Walter. W. Powell. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dussauge, M. (2007). Combate a la corrupción y rendición de cuentas: Avances, limitaciones, pendientes y retrocesos. Colegio de México, pp. 209-247.

- Gerring, J. (2007). *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- González P. y Sánchez N. (2022). *La corrupción en México, retos y oportunidades de los sistemas anticorrupción*. Universidad Nacional Autónoma de México, editorial Gedisa, México.
- Greif, A. (2001). *The influence of past institution on its rate of change: Institutional perpetuation and endogenous institutional change*. Conference of the International Society for New Institutional Economics. Berkeley, California.
- Guerrero, E. y Ángel, O. (2021). *¿Cómo entender el fenómeno de la corrupción? Propuesta de método para su aproximación*, pp. 1-76.
- Gundermann, H. 2013, “El método de los estudios de caso”, en María Luisa Tarrés (Coord.), *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: El Colegio de México/Flacso México, pp. 231-262.
- Eslava, A., Orozco, H. y Valencia, G. (2011). *Los nuevos institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política*. Revista Opera, Núm. 11, pp. 5-28.
- Esquivel, G. (2015). “Desigualdad extrema en México, concentración del poder económico y político”, Ciudad de México, Oxfam México-Igualés.
- Hagene, T. (2019). *Grand Corruption in Mexico*, Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, No.108, pp. 43-64.
- Hall, P. A. y Taylor, R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalism*, Political Studies, XLIV, pp. 936-957.
- Heidenheimer, A. (1970). *Political corruption: Readings on comparative analysis*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Books.
- Helmke, G. (2020). *Presidential crises in Latin America*. In D. Brinks, S. Levitsky and M. Murillo (eds.), *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge University Press.

- Helmke, G. y Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Hernández, N. (2010). *El tiempo y las instituciones en los enfoques del nuevo institucionalismo*, México: FLACSO.
- Hill, B. (2017). Los dilemas del Sistema Nacional Anticorrupción. *Revista Buen Gobierno*, No. 23, pp. 60-80.
- Hodgson, G y Jiang, S. (2008). “La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: Una perspectiva institucionalista”. *Revista de Economía Institucional*, 10(18). pp. 55-80.
- Htun, M. y Jensenius, F. (2020). Aspirational laws as weak institutions: Legislation to combat violence against women in México. In D. Brinks, S. Levitsky and M. Murillo (eds.), *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge University Press.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2021). Índice de Competitividad Internacional, en: <https://imco.org.mx/indice-de-competitividad-internacional-2021/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Censo de Población y Vivienda en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>
- Jepperson, R. (2021). *Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism (1991)*. In R. Jepperson and J. Meyer (Authors), *Institutional Theory: The Cultural Construction of Organizations, States, and Identities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaiser, M. (2015). Entender el concepto corrupción a través de sus tipos. *La corrupción en México: Transamos y no avanzamos*. Ciudad de México, IMCO, pp. 123 – 129.
- Kiser, L. y Ostrom, E. (1982): «The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches», Ostrom, E. (Ed): *Strategies of Political Inquiry*. Sage, California.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

- Lacatus, C. (2018). Explaining institutional strength: the case of national human rights institutions in Europe and its neighbourhood, *Journal of European Public Policy*, pp. 1-20
- Lambsdorff, J. (2006). Causes and consequences of corruption: what do we know from across section of countries? In. S. Rose-Ackerman, *International handbook on the economics of corruption*, USA: Edward Elgar, pp. 3-51.
- Levitsky, S. y Murillo, M.V. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de sociología*. 24. pp. 31-56.
- Levitsky, S. y Murillo, M.V. (2012). “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina”. *Politai. Revista de ciencia política*. 3(5), pp. 17-44.
- Malem, J. (2000). *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Barcelona, Editorial Gedisa.
- March, J. G y Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: organizational factors in political life, *American Political Science Review*, Num. 78, pp. 738-749.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Free Press. NY.
- Mariñez, F. y Corona, G. (2020). Propuesta de un diseño institucional para el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. El Colegio de Jalisco.
- Mariñez, F. y Hernández, N. (2017). Desafíos y oportunidades institucionales del Sistema Nacional Anticorrupción en México. *Caja de Cristal*. 3(6), pp. 29-43
- Mauro, P. (1996). The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure. *International Monetary Fund Working paper*. Vol. 098, Washington, DC., pp. 1-28.
- Mendoza, J. y López, C. (2020). La calidad de las instituciones, su impacto en la relación entre corrupción y crecimiento económico: una revisión teórica. *Economía, Teoría y Práctica*, 28(52), pp. 15-41.

- Merino, M. (2015). México: La batalla contra la corrupción (una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción). Wilson Center Mexico Institute.
- Merino, M. (2020). “En busca de una definición de corrupción”. Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.
- Meyer, John W. y Brian Rowan. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia, en Walter G. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 126-153.
- Meyer, John W. y W. Richard Scott. (1992). Organizational Environments. Ritual and Rationality. Londres: Sage.
- Moe, T. (2005). Power and political institutions, *Perspective on politics*, 3(2), pp. 215-253.
- Monsiváis, A. (2019). “Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México”. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*. 65(23), pp. 51-69.
- Monsiváis, A. (2020). Corrupción y legitimidad democrática en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(3), pp. 587-618.
- Morales, M. (2009). Corrupción y democracia, América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y Política Pública*, 28(2), pp. 205-252.
- Morris, S. (2003). Corruption and Mexican political culture. *Journal of the Southwest*, 45(4), pp. 671-708.
- Morris, S. (2009). Corruption and the Mexican political system: Continuity and change. *Third World Quarterly*. 23(3). pp 623-643.
- Morris, S. (2019). Mexico’s historic opportunity to fight corruption: Changes, challenges, and opportunities. Baker Institute for Public Policy.

- Mungiu-Pippidi, A. (2010). The Experience of Civil Society as an Anticorruption Actor in East Central Europe. *Romanian Journal of Political Science*.
- Mungiu-Pippidi, A. (2011). Contextual choices in fighting corruption: Lessons learned. Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation.
- Nieto, A. (2021). Las agencias anticorrupción: en busca de un diseño para una institución necesaria. *Revista Penal México*, Núm. 18, pp. 27-41.
- Nieto, F. (2020). El legado del “sexenio de la corrupción”: los retos del Sistema Nacional Anticorrupción. *Foro Internacional*. 50(2), pp. 683-715.
- North, D. (1990). *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- Nye, J. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*. 61(2), pp. 417-427.
- Ochoa, R. (2018). Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución, en Salazar, P., Ibarra F. y Flores I. (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 205-212.
- O’Donnell, G. (1993). On the State, democratization, and some conceptual problems: a Latin American view with some postcommunist countries. *World Development* 21, 8, pp. 1355-1369.
- Organización de Estados Americanos. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. De:  
[https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_B-58\\_contra\\_Corrupcion.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (1997). *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales internacionales*. De:  
[https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_Spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la Integridad Pública. De:

<https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/#:~:text=La%20Recomendaci%C3%B3n%20de%20la%20OCDE%20sobre%20Contrataci%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20describe%20los,%2C%20y%20supervisi%C3%B3n%20y%20control>).

Ortega, J.M. (2004). El Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política, Revista Mexicana de Sociología, año 66, número especial, México, D.F.

Pérez G. y Valencia, L. (2004). El institucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario. Actualidad Contable Faces, 7(8), pp. 85-95.

Peters, G. (2003). El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política, Barcelona: Gedisa.

Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. Revista Uruguaya de Ciencia Política. 17(1), pp. 7-38.

Ponce. J. (2016). Las oficinas y agencias locales anticorrupción como instrumentos para promover el buen gobierno y el derecho de los ciudadanos a la buena administración. Propuesta de una lista de comprobación de la calidad de su diseño. Anuario de Derecho Municipal, Núm. 10, pp. 47-89.

Ponce, J. (2017). Las agencias anticorrupción. Una propuesta de lista de comprobación de la calidad de su diseño normativo. Revista Internacional Transparencia e Integridad, pp. 1-13.

Posadas, A. (2006). Estado del arte en investigación de la corrupción. Primera conferencia internacional sobre corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad. México: Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Powell, Walter W. (2007). The New Institutionalism. To appear in The International Encyclopedia of Organization Studies. Sage Publishers.

- Prats, J. (2007). Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo, *Revista de Economía Institucional*, 9(16), pp. 121-148
- Ramos, M. y Álvarez, F. (2019). El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción. Documento de trabajo No. 11 (2da época), Madrid, Fundación Carolina.
- Rezzoagli, B. (2015). La ubicación institucional de las agencias anticorrupción: Un debate vigente. *Revista Políticas Públicas*, 8(2).
- Rivas, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones, *Reflexión Política*, 5(9), pp. 36-46.
- Roldan, N., Castillo, M. y Ureste, M. (2018). La estafa maestra. Graduados en desaparecer el dinero público. Editorial Planeta Mexicana, pp. 216. Hallazgos disponibles en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>
- Rosales, E. y Jaramillo, E. (2021). Los falsos contratistas de Francisco “Kiko” Vega. Disponible en: <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/los-falsos-contratistas-de-kiko-vega-delamadrid-en-baja-california/>
- Rose-Ackerman, S. (2001). *Corruption and government: causes, consequences and reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rose Ackerman, Susan (1996), *Democracy and “grand” corruption*, Cambridge, UNESCO.
- Rothstein, B. (2021). *Controlling corruption. The Social Contract Approach*. Oxford University Press.
- Saavedra, S. (2016). Análisis del desarrollo institucional desde el enfoque institucional histórico. *Papel Político*, 21(1), pp. 81-100.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. Catálogo de Información sobre la Corrupción en México en: <https://cicm.sesna.gob.mx/>
- Scott, W. (1995). *Institutions and organisations*. Thousand Oaks, California.

- Shepsle, K. (2007). Estudiando las instituciones: Algunas lecciones del enfoque de la elección racional. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Num.16, pp. 15-34.
- Souza, L. (2009). Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, Law and Social Change*, Springer Verlag, 53(1), pp. 5-22.
- Spiller, P. y Tommasi, M. (2007): *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Steinmo, S. (2001). The new institutionalism. En B. Clark y J. Foweraker (eds.), *The encyclopedia of democratic thought*. Londres: Routledge.
- Steinmo, S. (2013). Institucionalismo histórico. En D. Della Porta y M. Keatings, *The encyclopedia of democratic thought*. Londres: Routledge.
- Thelen, K. (2006). How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis. En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 208-240.
- Thelen, K. y Steinmo, S. (1992). *Historical institutionalism in comparative politics, Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tinajero, G. y Lozano, F. (2017). La gobernanza en la creación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. *Caja de Cristal*. 3(6), pp. 29-43
- Torrico, M. (2020). Supuestos inadecuados en los estudios sobre instituciones políticas en América Latina en Salazar, R. (coord.). *Política y políticas públicas*. Flacso México.
- Transparency International. (2022). Índice de Percepción de la Corrupción 2021. De: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/mex>
- Tsebelis, G. (1990). *Nested games. Rational Choice in comparative politics*. University of California Press. Berkeley.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2004). *The Global Program against Corruption*. Viena: Organización de las Naciones Unidas.

Universidad de las Américas Puebla. Índices Globales de Impunidad en:  
<https://www.udlap.mx/cesij/default.aspx#indicesGlobales>

Vera, M. (2020). “Narrativa de la creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Baja California” en coord. José Galindo y Alberto Olvera, Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción de México: Reflexiones desde lo local. Universidad Veracruzana.

Verd, J. y Lozares, C. (2016). Introducción a la investigación cualitativa. Fases, métodos y técnicas. Editorial Síntesis, Madrid.

Villoria, M. (2006). Corrupción política, Síntesis, Madrid.

Villoria, M. (2013). “Corrupción pública”. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, pp. 159-167.

Voigt, S. y Engerer, H. (2002). Institutions and transition – Possible policy implications of the new institutional economics, German Institute for Economic Research.

Weingast, B. (1995). The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development, *Journal of Law, Economics and Organization*, 11, pp. 1-31.

Weingast, B. (1996). Political institutions: rational choice perspectives en Goodin, R. y Klingemann, H. (eds.). *New handbook of political science*. Oxford: Oxford University Press, pp. 167-190.

Weingast, B. (2002). Rational choice institutionalism en I. Katznelson y H.V. Milner (eds). *Political Science. The State of the discipline*, pp. 660-692.

Zucker, L. (1999). El papel de la institucionalización en la persistencia cultural, en Walter G. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 126-153.

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas, Revista de Ciencia Política, vol. 26, núm. 1, pp. 67-83.

### **Marcos normativos**

Código Penal Federal, disponible en:  
[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Codigo\\_Penal\\_Federal.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Codigo_Penal_Federal.pdf)

Código Penal para el Estado de Baja California, disponible en:  
<http://transparencia.pjbc.gob.mx/documentos/pdfs/Codigos/CodigoPenal.pdf>

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, disponible en:  
<https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/C%25C3%25B3digo%2520Penal%2520para%2520el%2520Estado%2520Libre%2520y%2520Soberano%2520de%2520Jalisco%2520%252826OCTU12%2529.pdf>

Constitución Política del Estado de Jalisco, disponible en:  
[https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/constituci\\_n\\_politica\\_del\\_estado\\_de\\_jalisco.pdf](https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/constituci_n_politica_del_estado_de_jalisco.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en:  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, disponible en:  
[https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO\\_I/20200214\\_CONSTBC.PDF](https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20200214_CONSTBC.PDF)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponible en:  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, disponible en:  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo83194.html#:~:text=%2D%20Esta%20ley%20tiene%20por%20objeto,y%20las%20dem%C3%A1s%20disposiciones%20aplicables.>

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, disponible en:  
[https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley\\_del\\_sistema\\_anticorrupcion\\_del\\_estado\\_de\\_jalisco\\_ultima\\_actualizacion\\_25-enero-2018.pdf](https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_del_sistema_anticorrupcion_del_estado_de_jalisco_ultima_actualizacion_25-enero-2018.pdf)

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, disponible en:  
<http://transparencia.pjbc.gob.mx/documentos/pdfs/Leyes/LeySistemaEstatalAnticorrupcionBC.pdf>

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, disponible en:  
[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf)

Ley de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos para el Estado de Baja California, disponible en:

[https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO\\_II/20220211\\_LEYFISRENCUE.PDF](https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_II/20220211_LEYFISRENCUE.PDF)

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios, disponible en:

<https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20de%20Fiscalizaci%C3%B3n%20Superior%20y%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%20del%20Estado%20de%20Jalisco%20y%20sus%20Municipios.pdf>

Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, disponible en:  
[https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO\\_V/20210618\\_LEYTRIBADMTVA.PDF](https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_V/20210618_LEYTRIBADMTVA.PDF)

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, disponible en:  
[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf)

Ley General de Responsabilidades Administrativas, disponible en:  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, disponible en:  
[https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO\\_I/20200512\\_LEYORGAPE.PDF](https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20200512_LEYORGAPE.PDF)

Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Jalisco, disponible en:  
[https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/u37/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20la%20Fiscal%C3%ADa%20del%20Estado%20de%20Jalisco\\_1.pdf](https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/u37/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20la%20Fiscal%C3%ADa%20del%20Estado%20de%20Jalisco_1.pdf)

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Baja California, disponible en:  
[https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO\\_V/20201106\\_LEYORGFISCALIA.PDF](https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_V/20201106_LEYORGFISCALIA.PDF)

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, disponible en:  
[https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley\\_organica\\_del\\_poder\\_ejecutivo\\_del\\_estado\\_de\\_jalisco\\_11-07-2019\\_0.pdf](https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_organica_del_poder_ejecutivo_del_estado_de_jalisco_11-07-2019_0.pdf)

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, disponible en:  
[https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20de%20Justicia%20Administrativa%20del%20Estado%20de%20Jalisco\\_6.pdf](https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20de%20Justicia%20Administrativa%20del%20Estado%20de%20Jalisco_6.pdf)

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, disponible en:  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California, disponible en:  
[https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO\\_I/20191011\\_LEYRESPADMTRA.PDF](https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20191011_LEYRESPADMTRA.PDF)

Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, disponible en:  
[https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/lgra\\_200521.pdf](https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/lgra_200521.pdf)

## Anexos

### Guía de entrevista

# El Colegio de la Frontera Norte - Sistema Estatal Anticorrupción 2015 - 2019

Entrevista tesis doctoral

---

\*Obligatorio

1. Correo \*
- 

#### Introducción

El trabajo de investigación se llevó a cabo para el periodo 2015 - 2019, ya que fue en esa temporalidad cuando se generó el marco normativo para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción que dió pie a la formación de los Sistemas Estatales Anticorrupción. El principal enfoque de éste instrumento es recopilar información sobre la creación y el diseño del Sistema Estatal Anticorrupción de la entidad federativa desde la experiencia de la persona entrevistada; esta información es de vital importancia para la realización de un estudio comparativo sobre los procesos institucionales para el combate a la corrupción entre dos Estados de la republica mexicana.

#### Atentamente

Christian Hernandez M.  
Candidato a Doctor - COLEF

2. Estimado (a) acepta contestar la entrevista a continuación, que tiene como propósito exclusivo \* generar información para el desarrollo de un trabajo académico de "El Colegio de la Frontera Norte". Sus datos personales y las respuestas otorgadas en este instrumento cualitativo sólo apareceran en los anexos de la tesis doctoral como referencia de los hallazgos y las conclusiones realizadas por un servidor en la investigación.

*Marca solo un óvalo.*

Acepto

No acepto

Acepto con la condición de que no aparezcan mis datos personales en el trabajo de investigación

3. Nombre del entrevistado (a) \*

\_\_\_\_\_

4. Profesión \*

*Marca solo un óvalo.*

Funcionario (a) público (a)

Académico (a)

Organización no gubernamental

Otro: \_\_\_\_\_

5. Si respondió funcionario público \*

*Marca solo un óvalo.*

Diputado (a) federal

Servidor público del poder ejecutivo

Comité de Participación Ciudadana o Comité de Participación Social

No aplica

Otro: \_\_\_\_\_

6. Institución, dependencia gubernamental o asociación civil a la que pertenecía en el periodo 2015-2019 \*

\_\_\_\_\_

7. ¿Cuál es su experiencia y trayectoria en temas relacionados con el combate a la corrupción? \*

---

---

---

---

---

8. ¿Cómo fue el proceso de la creación del Sistema Estatal Anticorrupción? \*

---

---

---

---

---

9. ¿Quiénes fueron los actores más importantes en la creación del Sistema Estatal Anticorrupción? \*

---

---

---

---

---

10. ¿Cómo describiría el papel del poder legislativo en la creación y diseño del Sistema Estatal Anticorrupción? \*

---

---

---

---

---

11. ¿Cómo describiría el papel del poder ejecutivo en la creación y diseño del Sistema Estatal Anticorrupción? \*

---

---

---

---

---

12. ¿Cómo describiría el papel de los actores sociales en la creación y diseño del Sistema Estatal Anticorrupción? \*

---

---

---

---

---

13. Desde su perspectiva, ¿Cuál fue el mayor acierto en la creación y diseño del Sistema Estatal Anticorrupción? \*

---

---

---

---

---

14. Desde su perspectiva, ¿Cuál fue el mayor error en la creación y diseño del Sistema Estatal Anticorrupción? \*

---

---

---

---

---

15. ¿Cuáles cree usted que deben ser los factores más importante para el buen funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción? \*

---

---

---

---

---

16. ¿Cuáles son los retos que debe enfrentar una institución gubernamental en México para cumplir con sus objetivos principales? \*

---

---

---

---

---

17. ¿Cuál es la pieza clave para mejorar el desempeño de los sistemas estatales anticorrupción en México? \*

---

---

---

---

---

## Listado de especialistas entrevistados

- Baja California

Fernanda Flores Aguirre	Representante de organizaciones de la sociedad civil, promotora en Baja California de la Ley 3 de 3, participó en las mesas de trabajo para la creación del SEABC, galardonada en el año 2018 con el premio internacional en la Excelencia en el Combate a la Corrupción entregado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
Mario Alzate Cruz	Representante de gobierno, laboró en la Auditoría Superior del Estado de Baja California, donde fue Jefe del Departamento de Investigación, además ocupó la Dirección de Auditoría Gubernamental e Investigación de la Secretaría de Honestidad y de la Función Pública de Baja California, integrante de la terna para Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California.
Ricardo Estaban Zurita Lopez	Representante de gobierno, ex consejero técnico del Comité de Participación Ciudadana del SEABC, abogado litigante y fundador de la AC Consejo Ciudadano Estatal Caliornix BC Unidos contra la Corrupción, también fungió como Coordinador General de la Alianza de Abogados Anticorrupción de Baja California.
Martin Cutberto Vera Martínez	Representante del sector académico, profesor investigador de la Universidad Autónoma de Baja California, ha escrito artículos de investigación en temas de transparencia y rendición de cuentas, asesor parlamentario del Congreso Federal, participante en organizaciones de la sociedad civil locales especialistas en temas anticorrupción.
Daniela Elena Ramírez Cuevas	Representante de organizaciones de la sociedad civil, más de 15 años promoviendo la participación ciudadana en Tijuana y Tecate, es parte de Vigilancia Ciudadana, AC., organización que trabaja temas de transparencia y rendición de cuentas, forma parte de colectivos a nivel nacional como Fuerza Ciudadana Anticorrupción y el colectivo Perfiles Idóneos Ya!, promotora de Regidor MX, iniciativa en los cabildos locales.
Francisco Javier Martínez Mendoza	Representante de organizaciones de la sociedad civil, director de Tierra Colectiva Ciudadanía Género y Medio Ambiente, asociación que ha impulsado el tema anticorrupción en la entidad federativa, ha sido coordinador de proyectos regionales sobre rendición de cuentas, su organización es parte de colectivos nacionales especialistas en el combate anticorrupción.

- Jalisco

Gilberto Tinajero Díaz	Representante del sector académico, docente en temas anticorrupción, ética, transparencia y rendición de cuentas, representante de las mesas de trabajo para la formación de la propuesta legislativa para la implementación del SEAJAL, colaborador de la Comisión de Selección para el 1er Comité de Participación Social del SEAJAL.
Lucía Almaraz Cazarez	Representante del sector académico, ex Presidenta del Comité de Participación Social del SEAJAL, profesora investigadora del Instituto Interamericano de Política Criminal, miembro del Colegio de Juristas, Doctores de Derecho de Jalisco. Sus principales temas de investigación son transparencia, rendición de cuentas y perspectiva de género.
Jorge Alberto Alatorre Flores	Representante académico y de gobierno, ex Presidente del Comité de Participación Social, actualmente integrante del Comité de Participación Ciudadana del SNA, fue director de Participación Ciudadana en Jalisco y Consejero Electoral de la misma entidad federativa, ha participado en actividades académicas de la Universidad de Guadalajara.
Aimée Figueroa Neri	Representante del sector de gobierno, fue directora del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación, actualmente funge como Secretaria Técnica del SEAJAL, ha realizado diversos artículos académicos en temas de fiscalización y rendición de cuentas.
Jesús Ibarra Cárdenas	Representante del sector académico, Presidente actual del Comité de Participación Social del SEAJAL, profesor investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente con líneas de investigación en Estado de derecho y en control de la corrupción, participante de las mesas de trabajo para la formación de la propuesta legislativa para la implementación del SEAJAL.