



MANUAL DE HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES PARA LAS POLÍTICAS NACIONAL Y ESTATALES ANTICORRUPCIÓN

Metodología 5 C

www.rednacionalanticorruption.mx

ARQUEMETRÍA | CIUDADAN@S POR LA TRANSPARENCIA | ¿CÓMO VAMOS COLIMA? | EGES PARA EL DESARROLLO | INICIATIVA SINALOA | LOCALIS | MEXIRO AC | SOLIDARIA MÉXICO | TIERRA COLECTIVA

Esta publicación fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este estudio es responsabilidad de la Organización Juvenil Mexiro A.C. y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

Derechos Reservados © 2021

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Esta publicación fue realizada en el marco del Proyecto No. 00112866 “Rendición de cuentas, participación ciudadana y prevención de la corrupción para el desarrollo sostenible”.

El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva, ni de su Estados Miembros.

El contenido de este material se produjo en coordinación con el PNUD en México y con el apoyo técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, no refleja necesariamente sus opiniones institucionales.

www.rednacionalanticorruption.mx

Créditos del documento

Ma. Fernanda Galicia Pacheco

Directora General. Mexiro A.C.

María José Bala Toledo

Analista Jr. Mexiro A.C.

Alejandra Treviño Arias

Analista Sr. Mexiro A.C. (hasta enero 2021)

Jorge Ramón Carbajal Hernández

Investigador. Arkimetría Social A.C.¹

Osmar Alejandro Farías Garduño

Investigador. Arkimetría Social A.C.

Dana Ximena Pérez Medina

Investigadora. Arkimetría Social A.C.

¹ Arkimetría Social A.C. realizó el apartado de “Hallazgos y recomendaciones derivadas del acompañamiento y sistematización del proceso participativo”, lo cual no refleja una opinión institucional de Mexiro A.C de sus hallazgos y recomendaciones.

Índice

Introducción

Antecedentes

Metodología

1. Análisis comparado de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción
 2. Proceso Consultivo y Participativo
- Definiciones de cuadrantes

Hallazgos y recomendaciones derivadas del Análisis Comparativo

Introducción al apartado

Enfoque de Derechos Humanos

Hallazgos

Recomendaciones Enfoque de Derechos Humanos

Perspectiva de género

Hallazgos

Recomendaciones Perspectiva de Género

Apertura institucional

Hallazgos

Recomendaciones Apertura Institucional

Contexto Local

Hallazgos

Recomendaciones Contexto Local

Innovación

Hallazgos

Recomendaciones Innovación

Hallazgos y recomendaciones derivadas del acompañamiento y sistematización del proceso participativo

Introducción al apartado

Enfoque de Derechos Humanos

Hallazgos

Recomendación

Perspectiva de género

Hallazgos

Recomendación

Apertura institucional

Hallazgos

Recomendación

Contexto Local

Hallazgos

Recomendación

Innovación

Hallazgos

Recomendación

Introducción

Este documento tiene como objetivo dar a conocer de manera puntual los hallazgos sobre la Política Nacional y las Políticas Estatales Anticorrupción. Así como, emitir recomendaciones dirigidas al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) de los estados de Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas, Estado de México y Quintana Roo; esto, de manera que, puedan fortalecer los procesos de diseño e implementación de sus Políticas Estatales Anticorrupción (PEA) en materia de Enfoque de Derechos Humanos, Perspectiva de Género, Apertura Institucional, Contexto Local e Innovación²También, ya que los Sistemas de Baja California, Colima, Hidalgo y Querétaro, se encuentran en proceso de diseño y creación de su PEA, se pretende realizar recomendaciones a los Sistemas con el fin de fortalecerlos.

El presente texto cuenta con **dos apartados**. La **primera parte**, concentra los hallazgos y recomendaciones derivadas del documento “**Análisis comparado de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción.**”³ Dicho documento tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los SEA a partir de un análisis comparado entre la Políticas Nacional y las Políticas Estatales Anticorrupción de los estados que cuentan con su PEA aprobada (tomando como fecha de corte el 1 de octubre del 2020) así como, el contexto en que se desarrolló cada una de ellas; estos estados son: Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas, Estado de México, Quintana Roo y la PNA.

La **segunda parte**, abarca los hallazgos y recomendaciones derivadas del **proceso de acompañamiento consultivo y participativo** de las entidades en donde la PEA se encuentra en proceso de construcción — es decir, de aquellas entidades que aún no han iniciado con el diseño de sus Políticas Anticorrupción. Así, en este apartado, las entidades analizadas son: Baja California, Colima, Hidalgo y Querétaro.

El acompañamiento a los procesos consultivos y participativos consistió en cinco fases: 1) formalización del acompañamiento, 2) levantamiento de información, 3) desarrollo del acompañamiento, 4) análisis de los procesos participativos y 5) sus resultados, y reporte de sistematización. Posteriormente, se ahondará en cada una de las fases.

² En la metodología se explican las definiciones de estos cuadrantes. definiciones se explica con mayor detalle.

³ Puede consultar este documento en el siguiente link: estará listo cuando esté cargado en la página de www.mexiro.org

a) Antecedentes

Este manual se deriva de la Red Nacional Anticorrupción (RNA) donde nueve organizaciones locales⁴ de todo México buscan que los Sistemas Anticorrupción se fortalezcan y, a su vez, cumplan con su papel respecto a sus facultades legales, expectativas y necesidades de la población.

En concreto, el presente trabajo es parte de un proyecto denominado “Localizando la Anticorrupción: Estrategias de fortalecimiento de los SLA desde lo local, con Perspectiva de Género y Enfoque de Derechos Humanos” el cual, cuenta con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) México, el acompañamiento técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESNA) y está financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) México.

El proyecto empezó el 1 de julio de 2020 y tiene como fecha de término el 30 de junio del 2021. Este proyecto está conformado por cinco líneas de trabajo, las cuales han sido diseñadas e implementadas por la RNA. Este documento, forma parte de la Línea 5; la cual, tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los SEA mediante: un banco de buenas prácticas, recomendaciones y sistematización de los procesos consultivos y participativos de las PEA.

Esta Línea de trabajo fue coordinada por la organización Mexiro A.C. — la cual, estuvo a cargo de los primeros tres entregables. No obstante, cuenta con la participación de Arkemetría Social A.C. (cuyo trabajo se concentra en la sistematización de los procesos participativos para la elaboración de las PEA). Este documento, forma parte de un compendio de distintos entregables, los cuales se alistan a continuación:

1. Análisis comparado de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción.
2. Banco de Buenas Prácticas de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción.
3. Manual de Hallazgos y Recomendaciones de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción. Metodología 5 C.
4. Documento de sistematización de los procesos consultivos y participativos de las PEA en los estados en donde se encuentran en construcción

b) Metodología

Este documento presenta un análisis tanto cualitativo como cuantitativo. La primera parte, deriva del documento de **Análisis Comparado** de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción de Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas, Estado de México y Quintana Roo. La segunda parte, surge de un estudio de los **procesos consultivos y participativos**, así como de los procesos de acompañamiento de las entidades de Baja California, Colima, Hidalgo y Querétaro.

⁴ Las organizaciones pertenecientes a la RNA son: Arkemetría, Ciudadan@s por la Transparencia, ¿Cómo Vamos Colima?, Eges para el Desarrollo, Iniciativa Sinaloa, Locallis, Mexiro, Solidaria México y Tierra Colectiva.

Primera parte

El primer apartado surge del Análisis comparado de la PNA y las PEA de Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas, Estado de México y Quintana Roo. En este, se realizó una metodología cualitativa y cuantitativa en donde se establecieron estándares para los temas de interés — los cuales reciben el nombre de “cuadrantes”.

Los cuadrantes son: 1) Enfoque de Derechos Humanos, 2) Perspectiva de Género, 3) Apertura Institucional, 4) Contexto Local y 5) Innovación. Estos cinco cuadrantes son prioritarios para poner en el centro a las personas sujetas de derechos en las PEA así como, que estuvieran alineadas con la “Guía para el diseño de PEA” creado por la SESNA.⁵ Estos cuadrantes han sido retomados para la creación de este documento, de forma que los hallazgos y recomendaciones que se establecen en ambos apartados, se dividen por cada uno de los cinco.

A su vez, para el análisis de las PEA, se tomaron en cuenta distintos instrumentos de levantamiento de información primaria, como entrevistas⁶ y encuestas⁷, con lo que se generó una matriz de análisis. Asimismo, se estudiaron las PEA aprobadas en las entidades antes mencionadas además, de sistematizar las vivencias de los distintos actores participantes en el proceso del diseño de las políticas obtenidas con la aplicación de encuestas, como es el caso de los Comités de Participación Ciudadana (CPC), Titulares de los Comités Coordinadores, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) locales, así como las experiencias institucionales de las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción (SESEA).

Para cada cuadrante, se incluyeron las experiencias y propuestas de cinco personas expertas. Las personas entrevistadas fueron las siguientes:

- a) Enfoque de Derechos Humanos: Maestro Arturo Chipuli.
- b) Perspectiva de Género: Doctora Isabel Erreguerena.
- c) Apertura Institucional: Maestra Vanessa González.
- d) Contexto Estatal: Maestra Claudia Espinosa.
- e) Innovación: Doctora Laura Reyna.

Para los cuadrantes de Enfoque de Derechos Humanos y Perspectiva de Género, se analizaron las políticas estatales de manera comparada incluyendo a la PNA. Para los casos de los cuadrantes de Apertura Institucional y Contexto Estatal, se remitió a estudiar el contenido de las PEA, con base en la información recopilada por las y los distintos actores

⁵ Además de hacer un análisis exhaustivo de la PNA, se incluyó la *Guía para el diseño de PEA*, de la SESNA.

⁶ Entrevistas realizadas a Mtro. Arturo Chauli (cuadrante Enfoque de Derechos Humanos), Mtra. Isabel Erreguerena (cuadrante Perspectiva de Género), Mtra. Vanessa Gonzalez (cuadrante Apertura Institucional), Mta. Claudia Espinosa (cuadrante Contexto Local), Dra. Larua Reyna (cuadrante innovación). Las entrevistas se llevaron a cabo del 24 de noviembre al 11 de diciembre de 2020.

⁷ Encuestas dirigidas a actoras y actores que participaron en los mecanismos de participación y consulta en el marco del diseño de las PEA: Organizaciones de la Sociedad Civil, Titulares de Instituciones que conforman los Comités Coordinadores y Presidentes de los Comités de Participación Ciudadana. Las encuestas estuvieron abiertas en un periodo del 8 al 23 de diciembre de 2020. Las encuestas se difundieron vía correo electrónico y redes sociales de la RNA.

participantes en el proceso de construcción de las políticas estatales. Además, de recoger elementos de las propias PEA.

Mientras que, para compilar información para el Análisis comparado, se realizaron encuestas que tuvieron lugar entre el 8 y 23 de diciembre de 2020 dirigidas a:

- a) Organizaciones de la sociedad civil (OSC) locales.
- b) Titulares de instituciones que conforman los Comités Coordinadores (CC).
- c) Presidencias de Comités de Participación Ciudadana (CPC).

Asimismo, se analizó el diagnóstico de las políticas, su diseño e insumos de participación ciudadana. Para ello, se solicitó a las SESEA documentación específica sobre los procesos de construcción de sus PEA entre el 23 de noviembre y el 4 de diciembre;⁸ esto, con el objetivo de conocer a detalle sus insumos, metodologías empleadas, convocatorias y relatorías de sus procesos consultivos y de participación ciudadana, entre otros.

Para el documento del análisis comparado de las PNA y PEA, se analizó el cumplimiento de elementos por cuadrante de acuerdo a la siguiente escala numérica:

Tabla 1: Escala de cumplimiento de las políticas anticorrupción

Escala	
3: Cumple totalmente	La PNA/PEA en su diseño cumple con todas las características del elemento.
2: Cumple parcialmente	La PNA/PEA en su diseño cumple con al menos una característica del elemento.
1: Cumple de manera deficiente	La PNA/PEA menciona alguna característica del elemento pero no detalla acciones al respecto.
0: No cumple	La PNA/PEA no cumple con ninguna característica del elemento.

Elaboración: Mexiro, A.C., 2020.

Se recupera la escala numérica anterior para generar recomendaciones para cada cuadrante así como, para entender de donde parten los hallazgos.

Para la investigación se tomaron en cuenta aquellos elementos y descubrimientos que en el análisis comparado, resultaron cumplirse de manera deficiente o bien, no cumplirse en absoluto; es decir, aquellas en donde la PNA/PEA menciona alguna característica del elemento pero no detalla prioridades al respecto (color naranja) y aquellas en donde la PNA/PEA no cumple con ninguna característica del elemento (color rojo).⁹

A su vez, para cada cuadrante, se realizó una tabla en donde se recupera el análisis cuantitativo del documento de análisis comparado respecto a la cantidad de elementos de cada cuadrante que las políticas anticorrupción deberían contener. Por tanto, la información que se presenta en cada tabla refleja los puntos que cada política anticorrupción obtuvo

⁸ La recepción de información se extendió hasta el 17 de diciembre de 2020.

⁹ Para más información sobre la metodología del Análisis comparado de las PEA y la PNA, consultar el siguiente link: estará en la página de www.mexiro.org

respecto al total de puntos que, de acuerdo al Análisis comparado, se determina que deberían tener (3 puntos por cada elemento, color verde).

Es importante destacar que, en este trabajo no se muestran las buenas prácticas de cada PEA ni de la PNA, es decir, aquellas en donde la PNA/PEA en su diseño cumple con todas las características del elemento (color verde) o bien, que cumple con al menos una característica del elemento (color amarillo). Lo anterior se debe a que esa información ya fue vertida en el documento de “Banco de Buenas Prácticas de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción”.

En este escrito, por tanto, en el primer apartado, se hacen recomendaciones derivadas de las cuestiones que las PEA y la PNA cumplen de manera deficiente o que simplemente, no cumplen de acuerdo con los criterios establecidos en el Análisis comparado.

Estas recomendaciones se dividen en recomendaciones generales y en recomendaciones específicas. Las recomendaciones generales, abarcan aquellas cuestiones que son recomendables a las políticas anticorrupción en general por lo que, pueden aplicarse a otras políticas que no hayan sido analizadas en este documento. Las recomendaciones específicas, reflejan aquellas recomendaciones derivadas de los hallazgos para cada política analizada por cuadrante. Tanto las recomendaciones generales como las específicas se dividen en aquellas que aplican para el diseño de la política y aquellas que aplican para la implementación¹⁰ de la política.

Segunda parte

El segundo apartado, incorpora también, los cuadrantes de Enfoque de Derechos Humanos, Perspectiva de Género, Apertura Institucional, Contexto Local e Innovación, sin embargo, parte de documentos y procesos distintos. En este apartado, se analizan los procesos participativos de aquellas entidades que aún no cuentan con sus políticas anticorrupción aprobadas, por lo que, se implementó un período de acompañamiento del 6 de noviembre de 2020 al 31 de marzo de 2021.

Las entidades analizadas son: Baja California, Colima, Hidalgo y Querétaro.

Para la sistematización de los procesos participativos de las entidades de Baja California, Colima, Hidalgo y Querétaro se realizaron cinco fases:

- 1) **Formalización del acompañamiento**, donde se establecieron convenios o consentimientos de trabajo con las Secretarías Ejecutivas del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA) de cada entidad mencionada.

¹⁰ Todo lo relacionado con la implementación en este documento, se refiere a los Programas de Implementación (PI) de la PNA y las PEA analizadas.

- 2) **Levantamiento de información**, para recopilar material documental de los procesos.
- 3) **Desarrollo del acompañamiento**, que consiste en actividades de asistencia técnica a las SESEA participantes en el proceso participativo de la elaboración de las respectivas PEA.
- 4) **Análisis** de los procesos participativos y sus resultados.
- 5) **Reporte de sistematización**, donde se conjuntan los hallazgos de cada entidad.

En este documento se exponen únicamente los hallazgos y recomendaciones derivadas del acompañamiento y sistematización de los procesos participativos, con base en un marco analítico de participación ciudadana, en el que se recuperan aspectos de inclusión, representatividad, igualdad y no discriminación, corresponsabilidad, pertinencia cultural, innovación, transparencia, rendición de cuentas y exigibilidad.

Consecuentemente, estos aspectos fueron alineados con los cuadrantes de análisis general de esta línea de trabajo: Enfoque de Derechos Humanos, Perspectiva de Género, Apertura Institucional, Contexto Local e Innovación.

Definiciones de los Cuadrantes¹¹

Los cuadrantes se crearon bajo el marco teórico del análisis comparado, por lo que, las definiciones se retoman en este trabajo para dividir en cinco los dos apartados que componen este documento.

1. Enfoque de Derechos Humanos

De acuerdo con Serrano y Vázquez (2013), el principio de universalidad de los Derechos Humanos consiste en que todas las personas son titulares de los mismos derechos, sin ningún tipo de distinción, excepción o forma de discriminación. Aunado a ello, los derechos son interdependientes, pues al ejercer un derecho humano depende de otro grupo de derechos y su existencia también depende de la realización de otros; e indivisibles, pues entre los Derechos Humanos se forma una sola construcción, por lo que la violación de un derecho humano puede impactar a otro. Además de estas características los Derechos Humanos cuentan con elementos institucionales para su alcance efectivo. Estos elementos son: disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad.

En este trabajo se da énfasis a la importancia de la accesibilidad de los derechos, para acentuar la importancia del principio de igualdad y no discriminación. La accesibilidad de los Derechos Humanos implica asegurar los medios para acceder a un derecho humano sin discriminación. Ésta incluye la accesibilidad geográfica, económica y física (Serrano y Vázquez, 2013). De acuerdo con Serrano y Vázquez (2013), los Derechos Humanos también incorporan el principio de máximo uso de recursos disponibles, el cual implica que los Estados deben utilizar efectivamente y hacer uso máximo de los recursos (económicos,

¹¹ Para más información sobre los cuadrantes consultar el Análisis comparado de las Política Nacional y Políticas Estatales Anticorrupción. El link estará en la página de www.mexiro.org

tecnológicos, institucionales, humanos) a su disposición para la materialización y avance de los Derechos Humanos.

Las políticas públicas con Enfoque de Derechos Humanos cuentan con principios transversales clave, tales como: igualdad y no discriminación, participación, cultura de derechos humanos, mecanismos de exigibilidad y coordinación interinstitucional. El principio de igualdad y no discriminación incluye la visión de las víctimas de violaciones a derechos humanos, acciones en relación a todo grupo en situación de vulnerabilidad y acciones para respetar, promover, garantizar y proteger derechos humanos.

2. Perspectiva de Género

En este trabajo, la definición de perspectiva de género parte del análisis sobre los aspectos fundamentales relacionados con la transversalización del feminismo antirracista y comunitario.

De acuerdo con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH, 2018), la Perspectiva de Género, consiste en “la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género”.

Con respecto a la transversalización de la Perspectiva de Género, de acuerdo a Erreguerena (2020), esta debe estar incluida también en los mecanismos de participación ciudadana. Para estudiar la transversalización de la Perspectiva de Género en las PEA, veremos esta participación enfocada en las necesidades, vivencias y realidades de las mujeres, personas trans y no binarias con relación a hechos de corrupción, así como los impactos diferenciados que les afectan de manera particular.

Según Novoa (2016) la corrupción tiene impactos diferenciados en grupos en situación de vulnerabilidad en relación con las violaciones a derechos humanos. En ese sentido, incluiremos en el análisis si las políticas anticorrupción contemplan la forma en que afecta a grupos en situación de vulnerabilidad como mujeres, personas no binarias, trans y LGBTTIQA+.

Para este Manual, estudiamos las políticas anticorrupción con un enfoque en la igualdad sustantiva. Este tipo de igualdad, va más allá de la igualdad formal (que tiene que ver con la adopción de normas, leyes y políticas para la igualdad), al buscar el alcance de una igualdad en los hechos entre mujeres y hombres (Cámara de Diputados, 2019).

www.rednacionalanticorruption.mx

De acuerdo con la LGIMH, la igualdad sustantiva se auxilia de las acciones afirmativas, las cuales define como “el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres”.

3. Apertura Institucional

La Apertura Institucional implica no sólo la publicación de información relevante, sino el establecimiento del diálogo y la colaboración entre actores (gobierno-ciudadanía) para la creación de acciones y soluciones en beneficio de la sociedad. Esta colaboración, de la mano con la transparencia y la participación, son elementos fundamentales para el gobierno abierto.

Por ello, en este cuadrante buscamos analizar también las formas en que esta participación se da en un contexto de co-creación, así como las acciones encaminadas a ir más allá de las obligaciones y transparentar, de manera proactiva, información útil sobre los procesos consultivos y la existencia de mecanismos de rendición de cuentas de las PEA. Cuando hablamos de co-creación nos referimos al involucramiento y la participación conjunta para la construcción de un producto, proyecto o, en este caso, una política.

González (2020) señala que debe existir algún tipo de relatoría o narrativa que dé cuenta de cómo se evaluaron las peticiones e insumos vertidos en los procesos consultivos y de participación ciudadana en los que se transparente con total claridad el por qué fueron o no tomados en cuenta para el diseño de la política anticorrupción.

La participación, además, es un componente de gran relevancia pues su ausencia, de acuerdo con Sandoval (2016), sumada con la impunidad y el abuso de poder, es la receta para la existencia de la corrupción estructural.

4. Contexto Local

Cuando hablamos del Contexto Local hacemos énfasis en las particularidades de la construcción de la PEA en relación a las necesidades, realidades y el contexto de la entidad, sus regiones y sus municipios. Además, se destacan las herramientas de información respecto a problemas dentro de las entidades, así como sobre problemáticas que faltaron abordarse en la PEA y los retos o problemas de Estado de Derecho en cada estado. Se recupera la definición de “Estado de Derecho” del Proyecto de Justicia Mundial (WJP, por sus siglas en inglés), el cual dice que es un sistema de reglas en el que todas las personas, instituciones y entidades están sometidas a la ley, la cual se aplica de forma equitativa, justa, y con total apego a los derechos humanos.

Para el análisis comparado se utilizó el Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020 de WJP para medir los elementos del cuadrante de Contexto Local. Este índice mide el desempeño institucional, la adhesión al Estado de Derecho y busca reflejar la realidad nacional y estatal en los 32 estados del país.

Dicho índice, presenta datos e indicadores que se organizan en ocho factores:

www.rednacionalanticorrupcion.mx

1. Límites al poder gubernamental
2. Ausencia de corrupción
3. Gobierno abierto
4. Derechos fundamentales
5. Orden y seguridad
6. Cumplimiento regulatorio
7. Justicia civil
8. Justicia penal

Los factores antes mencionados proveen información acerca de las fortalezas y debilidades institucionales de cada entidad en cuanto a Estado de Derecho y sirven de referencia para evaluar el desempeño futuro de las autoridades e instituciones estatales y realizar comparaciones entre las mismas (WJP, Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020).

5. Innovación

Para alcanzar la Innovación en las políticas públicas, de acuerdo al Observatorio de Innovación del Sector Público (OPSI) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), debemos observar la inclusión de distintas facetas: 1) que sea una política orientada a la mejora, 2) una política orientada al propósito, 3) una política que se adapte y 4) una política que se anticipe a los contextos futuros. Las cuatro facetas de la innovación relativa al sector público, se describen a continuación:

- **Innovación orientada a la mejora:** la innovación orientada a la mejora tiene que ver con cuestionar cómo mejorar lo que ya se está haciendo e implementar procesos efectivos.
- **Innovación orientada a la misión:** la innovación orientada a la misión consiste en preguntarse cómo lograr los objetivos.
- **Innovación adaptativa:** la innovación adaptativa tiene que ver con visualizar el factor de que suceden cosas que no necesariamente encajan con lo esperado.
- **Innovación anticipatoria:** la innovación anticipatoria se refiere a “reconocer y comprometerse con una incertidumbre significativa no sólo sobre lo que funciona, sino también sobre lo que es apropiado o posible”

A su vez, la innovación implica alcanzar objetivos específicos, solucionar problemáticas adaptándose al contexto actual, hacer más eficientes y efectivos los procesos existentes, influir en el desarrollo de contextos futuros al combatir problemáticas a largo plazo, explorar distintas posibilidades para resolver necesidades estatales, entre otras.

I. Primera parte: Hallazgos y recomendaciones derivadas del Análisis comparado de la Política Nacional y las Políticas Estatales Anticorrupción

En este apartado se detallarán los hallazgos encontrados en el documento de Análisis comparado de la Políticas Nacional y las Políticas Estatales Anticorrupción, específicamente sobre aquellas prácticas de la PNA y las PEA que resultaron cumplirse de manera deficiente o bien, no cumplirse en absoluto, es decir, aquellas que se catalogan en color naranja y rojo de acuerdo con nuestra escala¹². Las políticas analizadas son las siguientes: PNA, Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas, Estado de México y Quintana Roo.

Asimismo, en este apartado se emiten recomendaciones derivadas de los hallazgos antes mencionados. Las recomendaciones emitidas se dividen en recomendaciones de diseño y de implementación (PI), como ya se mencionó anteriormente, este apartado se divide en cinco cuadrantes, los cuales son: 1) Enfoque de Derechos Humanos, 2) Perspectiva de Género, 3) Apertura Institucional, 4) Contexto Local y 5) Innovación.

Enfoque de Derechos Humanos

Hallazgos:

A continuación, se presentan los hallazgos del cuadrante “Enfoque de Derechos Humanos”. Estos, se refieren a aquellas prácticas de derechos humanos que se cumplieron de manera deficiente o que no se cumplen en absoluto.

1. Respecto a la accesibilidad económica/física y geográfica de los derechos humanos que pretende proteger y garantizar.

La **PNA** no contempla acciones encaminadas a que las prioridades en materia de la garantía y protección de los derechos humanos (derecho de acceso a la información y derecho de acceso a la justicia) sean accesibles para todas las personas, delimitando acciones que determinen medidas para que quienes no cuentan con los recursos económicos para contar con una computadora, pagar un cibercafé, vivir en un espacio geográfico con conectividad, o bien que cuenten con alguna discapacidad, puedan acceder a sus derechos.

En la **PEA del Estado de México**, el tema de accesibilidad es tomado en cuenta en su diagnóstico, sin embargo, no se contempla en su diseño. Las **PEA de Quintana Roo** y **Sinaloa**, si bien mencionan la importancia de la accesibilidad, no contemplan acciones para su cumplimiento. Finalmente, en la **PEA de Tlaxcala**, el tema de accesibilidad no se menciona ni se toman acciones al respecto.

¹² La escala se encuentra en la Metodología de este trabajo (tabla 1, p. 6).

2. Respecto a las acciones encaminadas al diseño o evaluación de presupuestos con Enfoque de Derechos Humanos en relación con anticorrupción.

La **PEA de Zacatecas**, no cuenta con prioridades encaminadas al ejercicio, evaluación o diseño de presupuestos con Enfoque de Derechos Humanos en materia anticorrupción, incumpliendo con el elemento de máximo uso de recursos vinculados a los derechos humanos.

3. Respecto a la vivencia de las víctimas de hechos de corrupción y violaciones a derechos humanos y las acciones concretas para atender violaciones de derechos humanos en relación con hechos de corrupción.

La **PNA** y las **PEA del Estado de México y Sinaloa** incluyen las vivencias de las víctimas de hechos de corrupción y violaciones de derechos humanos. Sin embargo, al igual que la **PEA de Zacatecas**, no contemplan acciones concretas para atender violaciones de derechos humanos relacionados con hechos de corrupción, ni atender las necesidades de las víctimas.

La **PNA** y la **PEA de Zacatecas** no contemplan mecanismos consultivos o de participación dirigidas a víctimas de corrupción y violaciones de derechos humanos para recopilar sus inquietudes y vivencias en sus contextos particulares.

La **PEA del Estado de México** no cuenta con un espacio específico para recabar las vivencias de las víctimas de corrupción en la entidad.

Las **PEA de Quintana Roo y Tlaxcala** no contemplan la visión de las víctimas de hechos de corrupción y violaciones a derechos humanos — puesto que no las incluyen en sus mecanismos de participación — y, por tanto, no determinan prioridades y acciones para atender sus necesidades.

Finalmente, en las **PEA de Sinaloa, Quintana Roo y Tlaxcala** la relación entre corrupción y violaciones a derechos humanos en el diseño de la política no se refleja con claridad y no se incluye en las prioridades. Asimismo, no contemplan acciones para hacer frente a violaciones de Derechos Humanos en relación con hechos de corrupción.

4. Respecto al principio de igualdad y no discriminación así como, los impactos diferenciados de la corrupción a distintos grupos en situación de vulnerabilidad y contar con acciones concretas al respecto.

La **PEA del Estado de México** reconoce los impactos diferenciados que genera la corrupción en las mujeres como parte del principio transversal de género. Sin embargo, no profundiza en las especificidades del contexto local, ni habla de los impactos de otros grupos en situación de vulnerabilidad. A su vez, contempla la promoción de personas alertadoras de violaciones a derechos humanos pero no hace énfasis en medidas especiales para grupos en situación de vulnerabilidad.

www.rednacionalanticorruption.mx

En la **PEA de Sinaloa**, si bien se hace mención del tema, no establece qué tipo de impactos diferenciados, ni menciona como tal, grupos en situación de vulnerabilidad. La **PEA de Tlaxcala**, no contempla desde su diagnóstico, los impactos diferenciados de la corrupción en distintos grupos en situación de vulnerabilidad y los invisibiliza por completo. En este sentido, ni la **PEA de Sinaloa**, ni la de **Tlaxcala**, cuentan con acciones concretas al respecto. Estas PEA identifican que las violaciones a derechos humanos pueden darse por la corrupción pero no cuentan con protocolos de actuación.

Finalmente, en la **PEA de Zacatecas**, en cuanto a la materialización del principio de igualdad y no discriminación, se habla de los impactos diferenciados en las minorías debido a los distintos roles sociales. No obstante, no habla de grupos en situación de vulnerabilidad y únicamente abarca ejemplos en general por lo que es una mención deficiente.

5. Respecto a la relación entre corrupción y derechos humanos.

La **PEA de Tlaxcala** — a pesar de reconocer la inclusión de principios transversales en la PNA — no tiene en su diseño el Enfoque de Derechos Humanos ni menciona la relación entre derechos humanos y corrupción (no cuenta con un árbol de problemas para visibilizar dicha relación).

6. Respecto a los incentivos para denunciar y/o alertar hechos de corrupción, la prohibición de la discriminación para acceder a las medidas de protección para las personas alertadoras y/o denunciantes de corrupción y la protección de los derechos de éstas — especialmente el derecho de acceso a la justicia y al debido proceso.

Las **PEA de Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala** no contemplan ningún tipo de incentivo para las alertas y/o denuncias. De igual forma, la **PEA de Zacatecas, Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala** no establecen el principio de no discriminación para el acceso a medidas de protección para las personas alertadoras y/o denunciantes de corrupción ni contempla el derecho de acceso a la justicia y debido proceso para las personas denunciadas por hechos de corrupción.

Se destaca que **ninguna de las PEA analizadas** (Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas, Estado de México y Quintana Roo) **ni la PNA** protegen de manera eficiente los derechos de las personas denunciadas por corrupción — especialmente el derecho de acceso a la justicia y al debido proceso. Este elemento recibió 0 de 18 puntos posibles en el Análisis comparado.

Finalmente, debemos destacar que la PEA con peor calificación en “Enfoque de Derechos Humanos”, es decir, con menor cantidad de puntos de acuerdo con el análisis comparado es la **PEA de Tlaxcala**, la cual, cuenta con 16 de 45 puntos.

Las puntuaciones de las PEA y la PNA analizadas se ordenan de menor a mayor y se muestran en la siguiente tabla:¹³

¹³ Para más información sobre esta tabla, consultar la metodología del primer apartado, así como el análisis cuantitativo del documento de Análisis comparado de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción.

Tabla 2. Puntuaciones del cuadrante Enfoque de Derechos Humanos

PEA	Tlaxcala	Sinaloa	Quintana Roo	Zacatecas	PNA	Estado de México
Puntuación	16 de 45 puntos	21 de 45 puntos	23 de 45 puntos	24 de 45 puntos	29 de 45 puntos	30 de 45 puntos

Elaboración: Mexiro, A.C., 2021.

Recomendaciones de Enfoque de Derechos Humanos:

A continuación se muestran las recomendaciones del cuadrante “Enfoque de Derechos Humanos”.

Recomendaciones generales para las políticas anticorrupción.

- Recomendaciones generales para el diseño de las políticas anticorrupción.

Toda política pública tiene que tener precisa claridad sobre cuál es el problema público a atender además, debe contener un Enfoque de Derechos Humanos. Asimismo, es necesario identificar causas y efectos del problema público. Debido a esto se recomienda, para cada política anticorrupción, definir un árbol de problemas de la política pública en el que se visibilice la relación entre el problema público de la corrupción y los derechos humanos; siempre teniendo en cuenta el contexto local particular de la entidad.

A su vez, se deben identificar a los colectivos o actores afectados, así como distinguir a los titulares de obligaciones. Para esto, se debe establecer el Enfoque de Derechos Humanos como un principio transversal de la política pública en el que se enfatice que la corrupción puede tener como consecuencia violaciones a los derechos humanos y que ésta afecta de manera desproporcionada a grupos en situación de vulnerabilidad (siempre definiendo cuales son estos grupos). Es decir, se debe integrar el principio de derechos humanos en las etapas de diseño, implementación y evaluación de las políticas.

Además, se debe de poner como prioridad a grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo medidas contra represalias, medidas especiales de protección a personas en situación de vulnerabilidad, mecanismos de participación para grupos en situación de vulnerabilidad, estrategias de Gobierno Abierto que privilegien la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad, entrega oportuna y efectiva de trámites y servicios a la población en situación de vulnerabilidad, entre otros. A su vez, se recomienda incluir la perspectiva de las víctimas y los grupos en situación de vulnerabilidad en cada eje estratégico de la política anticorrupción con mecanismos de participación así como, instrumentos de rendición de cuentas de todo el proceso.

- Recomendaciones generales para la implementación de las políticas anticorrupción.

Se recomienda incluir prioridades encaminadas a la evaluación y desarrollo de procesos estandarizados de presupuestación con un Enfoque de Derechos Humanos. Para esto, se

debe fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y Gobierno Abierto así como, de rendición de cuentas.

Debido a que la anticorrupción y acceso a la información visibilizan redes locales de poder — lo cual, deja en situación de vulnerabilidad a los implementadores — se recomienda crear un modelo transparente de seguimiento a denuncias por hechos de corrupción e incluir la protección para personas alertadoras de corrupción y sus datos personales. Además, se recomienda evaluar la pertinencia de hacer convenios de colaboración con instituciones locales, relacionadas al tema de transparencia y acceso a la información, para crear un proyecto que permita dar seguimiento, de forma transparente, a denuncias y alertas anticorrupción.

Para cualquier política pública es indispensable establecer herramientas asertivas en colaboración con las personas que implementarán las políticas; esto, ya que ellas son capaces de reconocer la factibilidad de implementación.

Se recomienda realizar capacitaciones sobre Enfoque de Derechos Humanos y Perspectiva de Género así como, crear mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Es de suma importancia contar con medidas específicas para grupos en situación de vulnerabilidad en relación con las alertas por hechos de corrupción; por lo que, se recomienda garantizar procesos accesibles y sencillos para realizar alertas así como, garantizar la asistencia legal, seguridad e integridad para personas alertadoras y sus familias. Se debe de establecer de forma explícita la prohibición de discriminación para el acceso a cualquier medida de protección por alerta o denuncia anticorrupción sin distinción entre el sector público, el sector privado o la sociedad civil.

Por último, se recomienda desarrollar incentivos positivos (y detallarlos) para generar alertas por hechos de corrupción y adoptar programas y políticas anticorrupción en el sector empresarial y social. También es indispensable evaluar el contexto estatal para proponer un programa o proyecto de incentivos en la etapa de implementación de la política.

Recomendaciones específicas de acuerdo con los hallazgos del cuadrante para las PEA y PNA analizadas.

- Recomendaciones para el diseño de las PEA y PNA analizadas.

Para la **PNA** recomendamos facilitar herramientas que permitan incorporar prioridades en materia de garantía y protección de los derechos humanos de manera que sea accesible para todas las personas, sin importar su condición socioeconómica, si tienen alguna discapacidad o su localización.

Para las **PEA del Estado de México, Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala** recomendamos crear herramientas de medición respecto a la accesibilidad así como, generar acciones sobre la misma; ya que, esta no se contempla en el diseño de la política.

www.rednacionalanticorruption.mx

Para la **PEA de Zacatecas** recomendamos tomar acciones concretas respecto al ejercicio, evaluación o diseño de presupuestos con Enfoque de Derechos Humanos en materia anticorrupción; esto, con el objetivo de que no se incumpla el máximo uso de recursos vinculados a los derechos humanos.

Para la **PEA de Tlaxcala** recomendamos incorporar en el diseño de la política el principio transversal de derechos humanos y hacer énfasis en la relación entre derechos humanos y corrupción.

Para las **PEA de Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala** recomendamos definir incentivos positivos para las alertas y/o denuncias. Además, incorporando a **Zacatecas** recomendamos establecer el principio de no discriminación para el acceso de medidas de protección a las personas alertadoras y/o denunciantes de corrupción.

- Recomendaciones para la implementación de las PEA y PNA analizadas.

Para la **PNA y las PEA de Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas** se recomienda contar con mecanismos consultivos o de participación efectivos dirigidas a víctimas de corrupción y violaciones de derechos humanos con el fin de recopilar sus inquietudes y vivencias; los cuales, deben tener procesos de transparencia y rendición de cuentas. Además, se deben crear espacios seguros en donde se garantice el respeto a sus derechos humanos y la tolerancia cero a cualquier tipo de discriminación.

Asimismo, en lo que respecta a la **PEA de Sinaloa** se recomienda tomar acciones concretas y específicas para atender violaciones de derechos humanos relacionados con hechos de corrupción. De la misma forma, se debe reflejar con claridad, en el cuerpo del diseño de la PEA, y establecerse como prioridad la relación entre corrupción y violaciones a derechos humanos.

Para la **PEA del Estado de México** se recomienda facilitar un espacio específico para recabar las vivencias de las víctimas de hechos de corrupción y violaciones de derechos humanos así como, generar protocolos para atender sus necesidades.

Para las **PEA del Estado de México, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas** recomendamos profundizar en las especificidades del contexto local y en los impactos diferenciados que genera la corrupción en las mujeres, personas trans y no binarias así como, en grupos en situación de vulnerabilidad y, de la misma forma, contar con acciones concretas para proteger y garantizar sus derechos en relación con hechos de corrupción.

Finalmente, para **cada una de las PEA analizadas y la PNA** se recomienda crear herramientas de medición para garantizar los derechos de las personas que son denunciadas por actos de corrupción, especialmente el derecho de acceso a la justicia y al debido proceso.

Perspectiva de género

Hallazgos:

A continuación, se presentan los hallazgos del cuadrante “Perspectiva de Género”

1. Respecto al lenguaje incluyente en la PEA.

De la **PNA** destacamos que no está escrita con lenguaje incluyente. En el caso de la **PEA de Sinaloa**, esta no cuenta con lenguaje incluyente en su totalidad; esto, ya que a pesar de que se usan artículos para hablar en femenino y masculino (las y los) no se ve reflejado en la totalidad al momento de hablar de sujeto, como por ejemplo "mexicanos", "ciudadanos", entre otros. Además, las herramientas de lenguaje incluyente son utilizadas de manera ocasional por lo que, cumple de manera deficiente con este elemento.

Finalmente, la **PEA de Zacatecas** no está escrita con lenguaje incluyente en ninguna de sus secciones por lo que, incumple con el elemento de transversalización de la Perspectiva de Género.

2. Respecto a la Perspectiva de Género en todos los ejes y prioridades.

En la **PEA de Tlaxcala** si bien se destaca se diseñó con Perspectiva de Género dicha concepción no se ve materializada en las prioridades de la política; por lo que, la perspectiva no se encuentra de manera transversal en su diseño.

3. Respecto a las necesidades específicas de las mujeres, personas no binarias y trans y los mecanismos de participación por medio de la garantía de espacios seguros.

En la **PNA** y las **PEA del Estado de México, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas** si bien hace mención de la inclusión de la Perspectiva de Género en distintas prioridades, las personas trans y no binarias, no son contempladas en la política pública, por lo que, se encuentran invisibilizadas. Asimismo, se destaca que, en **Zacatecas** únicamente se hace mención de las mujeres en cuatro ocasiones.

En cuanto al elemento de participación, en la **PNA** y las **PEA de Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala** no se incluyen espacios específicos de participación para las mujeres, personas no binarias y trans en ninguna de las etapas de la política pública, ni se resalta la necesidad de contar con espacios seguros como parte de los mecanismos de participación.

4. Respecto al análisis sobre la manera específica en que la corrupción afecta de manera desproporcionada a las mujeres y a la población LGBTTIQA+ así como, sobre las acciones concretas para hacer frente a la relación entre discriminación por identidad de género y hechos de corrupción.

La **PNA**, en la parte diagnóstica de la política, carece de un análisis sobre la manera en que la corrupción afecta de manera desproporcionada a las mujeres. Asimismo, las personas trans y no binarias no son contempladas en la política pública.

En la **PEA del Estado de México** a pesar de que habla de impactos diferenciados de marginación, — ya que se expone la importancia de la participación de las mujeres para conocer las formas en que les afecta la corrupción, entre otros aspectos — no aterriza el tema a lo local, ni aprovecha los grupos focales de mujeres amas de casa para conocer los impactos diferenciados motivados por género.

Ni la **PEA de Sinaloa**, ni la **PEA de Tlaxcala** contemplan un análisis sobre la manera específica en que la corrupción afecta de manera desproporcionada a las mujeres.

La **PNA** y las **PEA del Estado de México, Sinaloa y Tlaxcala** no contemplan en su diagnóstico o diseño final de política las vivencias de la comunidad LGBTTIQA+ ni acciones concretas sobre corrupción dirigidas al grupo. Por tanto, tampoco incluye acciones o prioridades dirigidas a hacer frente a la discriminación por motivos de género.

En la **PEA de Quintana Roo**, en cuanto a la manera específica en que la corrupción afecta a la población LGBTTIQA+, únicamente se establece que la orientación sexual e identidad de género no pueden ser motivos de distinción, exclusión o restricción de derechos; sin embargo, no establece de manera específica cómo impacta desproporcionadamente a este grupo y tampoco añade acciones específicas para hacer frente a esa posible discriminación por motivos de género.

Finalmente, en la **PEA de Zacatecas**, respecto a los impactos diferenciados de la corrupción en relación con el género, no se habla del tema. De la misma forma, se destaca que, en las estadísticas de los foros consultivos que llevaron a cabo, 66% fueron hombres y 34% mujeres por lo que, tampoco hay una representación equitativa para participar en la construcción de la PEA y no se incluyeron personas no binarias ni trans.

5. Respecto a las acciones concretas para hacer frente a la relación de acoso y hostigamiento sexual con la corrupción.

En la **PEA de Tlaxcala** las mujeres, sus vivencias y experiencias se encuentran invisibilizadas en el diseño de la política.

La **PNA** y las **PEA de Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala**, al no reconocer impactos diferenciados ni visibilizar problemas que afectan de manera desproporcionada a las mujeres (como el acoso y hostigamiento sexual), ni contar con un criterio transversal para reducir dichas problemáticas, tampoco incluyen acciones concretas para hacer frente a éstas, como es el caso de la sextorsión¹⁴.

¹⁴ De acuerdo con Transparencia Internacional (2019), la sextorsión se da en un marco de abuso de autoridad, coerción psicológica y de un intercambio forzado de un acto sexual a cambio de un beneficio personal, como el acceso a un servicio público.

Finalmente, la **PEA de Zacatecas** tampoco menciona en sus prioridades temas relacionados con acoso y hostigamiento sexual.

6. Respecto a las acciones afirmativas, como cuotas de género, para la participación en el desarrollo de sus prioridades.

Las **PEA del Estado de México, Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala**, a pesar de que mencionan la importancia de la participación de las mujeres en la política pública, no tienen acciones relativas a su participación en órganos o en el diseño de la política. De la misma forma, tampoco cuentan con acciones de ningún tipo para hacer frente a los impactos diferenciados de la corrupción en las mujeres, personas trans y no binarias y no están incluidas en su diseño.

7. Respecto a las acciones encaminadas a garantizar la reparación de víctimas ante hechos de corrupción y violaciones a derechos humanos, así como las acciones encaminadas a proteger a las mujeres que hacen uso de su derecho de acceso a la información y alertar hechos de corrupción al ser ellas quienes ponen el cuerpo en los territorios.

Ninguna de las políticas analizadas cuenta con una visión y acciones respecto al feminismo comunitario. En la **PNA y las PEA del Estado de México, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas** no se encontraron prioridades dedicadas a proteger a las mujeres que ponen en peligro sus vidas al poner su cuerpo-territorio¹⁵ en relación con hechos de corrupción y su uso efectivo del derecho de acceso a la información.

Las **PEA de Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala** — en el marco del feminismo antirracista y su perspectiva antipunitiva — respecto a la reparación del daño o recuperación de los recursos públicos, el tema no se traslada a las prioridades de la política; por lo que, no contemplan acciones encaminadas a la reparación integral de las víctimas.

Finalmente, debemos destacar que las PEA peor calificadas, en el cuadrante “Perspectiva de Género”, es decir, con menor cantidad de puntos de acuerdo al Análisis comparado, son las **PEA de Sinaloa y Tlaxcala** — las cuales cuentan con 7 de 36 puntos.

Las puntuaciones de las PEA y la PNA analizadas se ordenan de menor a mayor y se muestran en la siguiente tabla.¹⁶

Tabla 3. Puntuaciones del cuadrante Perspectiva de Género

¹⁵ De acuerdo con Schenerock, Aguilar y Cacho (2018, p.10) el concepto de cuerpo-territorio, se ha construido desde la historia de despojo, militarización y violencia que viven las mujeres indígenas, marginadas y racializadas, como afrodescendientes y migrantes. Parte de la constatación del cuerpo como un lugar, como un territorio propio, el primer territorio en donde la vida se expresa y desde el cual la vivimos en toda su complejidad. El cuerpo de las mujeres, principalmente las marginadas, ha sido un territorio de luchas, despojos, imposiciones, violaciones de límites y fronteras, así como de resistencias y poder.

¹⁶ Para más información sobre esta tabla, consultar la metodología del primer apartado, así como el análisis cuantitativo del documento de Análisis Comparativo.

PEA	Tlaxcala	Sinaloa	PNA	Zacatecas	Quintana Roo	Estado de México
Puntuación	7 de 36 puntos	7 de 36 puntos	10 de 36 puntos	10 de 36 puntos	11 de 36 puntos	15 de 36 puntos

Elaboración: Mexiro, A.C., 2021.

Recomendaciones de Perspectiva de Género:

Recomendaciones generales para las políticas anticorrupción.

- Recomendaciones para el diseño de las políticas anticorrupción.

La Perspectiva de Género se debe incorporar de forma transversal en todas las políticas sin distinción alguna; por ello, se recomienda incluir dicha perspectiva en su diseño. Asimismo, recomendamos incluir en el diagnóstico, la forma diferenciada en que la corrupción afecta a las mujeres, y personas trans y no binarias para poder traducir la problemática en prioridades transversales, además de trasladar los resultados a las prioridades de la política.

A su vez, recomendamos implementar diversas prioridades con perspectiva de género en el diseño de la PEA; esto, de forma que, se incluya al menos una prioridad con perspectiva de género en cada eje, se articule con las lógicas del feminismo comunitario y se visibilice de forma transversal. Es muy importante recopilar las percepciones de todo tipo de mujeres de diversas identidades y contextos e identificar, a partir de estas, los problemas públicos, lo que debe contener la política pública y la forma en que se debe implementar. Para esto, se pueden realizar grupos de enfoque con el fin de recopilar distintas percepciones de la corrupción y su impacto en mujeres con diferentes contextos.

Asimismo, consideramos de gran importancia que al crear mecanismos de participación de mujeres y personas trans y no binarias se les garantice un lugar seguro. En este sentido, se recomienda promover alertas en materia de acoso y hostigamiento sexual en cada entidad y capacitar en materia de perspectiva de género al personal que las atienda.

Finalmente, es necesario conocer las causas de la corrupción y cómo impactan de forma estructural y organizacional, así como, su impacto diferenciado en las mujeres, personas trans y no binarias. Es importante no concentrarse únicamente en lo punitivo, este enfoque debe mantenerse en todo el proceso de la política pública — con especial énfasis en el diseño e implementación.

- Recomendaciones para la implementación de las políticas anticorrupción.

Es de suma importancia impulsar la transversalización de la perspectiva de género en la implementación y evaluación de la política.

Así también, se debe garantizar la participación de todo grupo de mujeres y personas no binarias y trans, mediante la implementación de acciones afirmativas. Por tanto, recomendamos implementar acciones afirmativas para la evaluación de la política anticorrupción en materia de género así como, para las prioridades que tengan que ver con mecanismos de participación en la implementación de la misma.

Por otra parte, en cuanto a las víctimas directas de los actos de corrupción y, en específico, las mujeres, personas trans y no binarias, se requiere que sus derechos sean protegidos y garantizados; por lo cual, recomendamos incluir la reparación integral de víctimas de hechos de corrupción y/o violaciones a derechos humanos en las PEA desde la visión de las víctimas. De la misma forma, se debe garantizar la reparación del daño para quienes alertan hechos de corrupción, especialmente a periodistas y grupos en situación de vulnerabilidad. Así como, incluir la reparación de víctimas por hechos de acoso y hostigamiento sexual o cualquier otra cuestión en relación con la corrupción que afecte de manera desproporcionada a las mujeres.

Finalmente, para mantener el enfoque de análisis de las causas de la corrupción desde lo estructural y su impacto diferenciado en las mujeres, personas trans y no binarias, durante la implementación de la política anticorrupción, recomendamos la creación de comités de ética que evalúen estos problemas, así como, formar un diseño institucional orientado a la prevención de hechos de corrupción. Por último, recomendamos tomar acciones preventivas en relación con el acoso y hostigamiento sexual en el marco de hechos de corrupción, abuso de poder e impunidad y la creación de proyectos preventivos de la corrupción en relación con el acoso y hostigamiento sexual.

Recomendaciones específicas de acuerdo a los hallazgos del cuadrante para las PEA y PNA analizadas.

- Recomendaciones para el diseño de las PEA y PNA analizadas.

Para la **PNA**, la **PEA de Zacatecas** y la **PEA de Sinaloa** recomendamos utilizar lenguaje incluyente en la totalidad de la política pues es sumamente importante para incorporar la Perspectiva de Género de forma transversal y visibilizar los problemas de género en el país.

Para la **PEA de Tlaxcala** se recomienda incorporar la Perspectiva de Género, — es decir, los elementos que se contemplan como parte del cuadrante de Perspectiva de Género de acuerdo al Análisis comparado¹⁷ — en las prioridades y en todos los ejes de la PEA de forma que se incorpore de manera transversal en su diseño.

Para la **PNA** y las **PEA del Estado de México, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas** recomendamos y consideramos de suma importancia, incorporar a las personas trans y no binarias en la política pública; de forma que, sean visibilizadas como sujetos de

¹⁷ Para más información sobre los elementos que contiene el cuadrante Perspectiva de Género, consultar el documento de Análisis comparado de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción.

género y que se consideren sus problemas específicos relacionados con la corrupción para las políticas con perspectiva de género.

Para la **PEA de Zacatecas** se recomienda incorporar a las mujeres en más prioridades de la política y contemplar los efectos diferenciados de la corrupción en ellas.

Para la **PNA** y las **PEA de Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala** se recomienda crear espacios específicos de participación para las mujeres, personas no binarias y trans para todas las etapas de las políticas. Además, es indispensable crear espacios seguros para ellxs.

Para la **PNA** recomendamos analizar y tomar en cuenta la manera específica en que la corrupción afecta de manera desproporcionada a las mujeres, las personas trans y no binarias.

Para las **PEA del Estado de México, Sinaloa y Tlaxcala** se recomienda incorporar en los impactos diferenciados de las mujeres y las personas no binarias y trans, la importancia de su participación y las distintas realidades locales.

Para la **PNA** y las **PEA del Estado de México, Sinaloa y Tlaxcala** se recomienda incorporar en su diagnóstico los mecanismos de participación y las vivencias de la comunidad LGBTTIQA+, así como, acciones concretas sobre corrupción dirigidas a dicho grupo. Asimismo, se recomienda incluir acciones y prioridades dirigidas a hacer frente a la discriminación por motivos de género.

Para la **PEA de Quintana Roo** se recomienda que, para incluir la manera específica que la corrupción afecta a la población LGBTTIQA+, se explique y analice esto y se tomen acciones específicas para hacerle frente.

Para la **PEA de Zacatecas** se recomienda que se mejoren los procesos consultivos y participativos de forma que se incorporen a más mujeres, personas trans y no binarias — así como, sus vivencias y realidades particulares.

Para la **PEA de Tlaxcala** se recomienda visibilizar las vivencias y experiencias de mujeres, personas no binarias y trans en el diseño de la política.

- Recomendaciones para la implementación de las PEA y PNA analizadas.

Para la **PNA** y las **PEA de Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala** se recomienda generar acciones concretas y contar con un criterio transversal para visibilizar y reducir los impactos diferenciados de la corrupción en las mujeres — como el acoso y hostigamiento sexual y la sextorsión.

Para la **PEA de Zacatecas** se recomienda incorporar en sus prioridades temas relacionados con acoso y hostigamiento sexual así como, sextorsión.

Para las **PEA del Estado de México, Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala** se recomienda establecer acciones para fomentar la participación de mujeres, personas no binarias y trans. A su vez, se recomienda establecer acciones afirmativas para reducir los impactos diferenciados de la corrupción en estos grupos a lo largo de la implementación de las PEA.

Para la **PNA y las PEA del Estado de México, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas** se recomienda incorporar la visión y acciones del feminismo comunitario de forma que se proteja a las mujeres que ponen en peligro sus vidas, en relación con el cuerpo-territorio debido a los hechos de corrupción, en particular, por el uso efectivo del derecho de acceso a la información.

Finalmente, para las **PEA de Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala** recomendamos incorporar la visión del feminismo antirracista y su perspectiva antipunitivista para tomar acción respecto a la reparación del daño o recuperación de los recursos públicos y la reparación integral de las víctimas, así como, incorporar esta visión en las prioridades de la política.

Apertura institucional

Hallazgos:

A continuación, se presentan los hallazgos del cuadrante “Apertura Institucional”.

Es importante resaltar que en este cuadrante nos concentramos exclusivamente en las políticas estatales. Para obtener la información necesaria para su análisis, se solicitó a las SESEA de cada entidad, a través de un oficio enviado el 23 de noviembre de 2020, 20 documentos clave para analizar los procesos de construcción de sus PEA (además de documentos que consideran necesarios para el presente análisis). En dicho oficio, también se solicitó completar el “Formato de Buenas Prácticas” para conocer la visión de la SESEA sobre prácticas que valoren como útiles, replicables e innovadoras para el fortalecimiento de los procesos de construcción y diseño de las PEA en otras entidades. Los documentos se complementaron, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), mediante el derecho de acceso a la información.¹⁸

En el caso de **Tlaxcala** no se recibió información por parte de la SESEA de la entidad ni se registraron encuestas de ninguno de las y los actores que participaron en el proceso de construcción de la PEA, por esta razón, **no se hace mención de la entidad en los hallazgos que se muestran a continuación:**

¹⁸ En el caso del Estado de México, la documentación fue exclusivamente enviada por conducto de sus obligaciones de transparencia, un día antes del plazo señalado por ley para dar respuesta a nuestra solicitud por esa vía. Las entidades de Sinaloa y Quintana Roo aparecían en “rojo” como fuera de tiempo, mientras que en los casos de Zacatecas y Tlaxcala la fecha de vencimiento aún no llegaba a su plazo en el momento de la creación del Análisis Comparativo.

1. Respecto al nombramiento y publicación del enlace de Participación Ciudadana dentro del proceso de la política.

En el caso de las **PEA del Estado de México, Quintana Roo y Zacatecas** en cuanto a los elementos para evaluar si cuenta con transparencia en sus procesos consultivos y mecanismos de participación ciudadana, destacamos que no se detalla la existencia de algún enlace de Participación Ciudadana para su construcción.

Respecto a la **PEA de Sinaloa** la SESEA envió nombramientos de quienes integran el Comité de Participación Ciudadana, sin embargo, no se especifica el nombramiento de una persona en particular que esté encargada de la interlocución y el proceso de la política en materia de participación ciudadana, por lo que, al igual que las políticas anticorrupción anteriores, incumple con este elemento.

2. Respecto a los mecanismos de co creación efectivos, sobre si existieron barreras de comunicación, entendimiento, jerarquización, burocratización y organización, y sobre si las OSC consideran que su participación tuvo un peso en el diseño de la PEA y las barreras a las que se enfrentaron.

Para la **PEA del Estado de México**, en cuanto a las percepciones de participación de las organizaciones de la sociedad civil, no recibimos las respuestas de algunas de las OSC participantes de la encuesta enviada, por lo que no contamos con información para detallar este elemento.

La **PEA de Sinaloa**, respecto a la organización de la sociedad civil encuestada, determinó que consideraba que su participación en la construcción de la PEA fue *consultiva efectiva*; es decir, la organización tuvo voz en el proceso de diseño de la PEA y sus peticiones fueron implementadas en el diseño de la política. La OSC consultada destacó que, en el proceso de construcción de la política, se enfrentó con barreras de comunicación, de entendimiento y de participación, por lo cual se le otorgó una calificación deficiente al enfrentarse a tres barreras en el proceso. Asimismo, consideró que su participación no tuvo un papel relevante en el diseño de la PEA de la entidad.

En la **PEA de Zacatecas**, en cuanto a la participación de organizaciones de la sociedad civil, en la lista de participantes en el proceso de construcción de la PEA, (enviada por la propia SESEA) en respuesta a nuestra solicitud documental, — realizada tanto vía oficio como a través de la plataforma de transparencia—, únicamente se contó con la participación de una organización de la sociedad civil. A su vez, en los resultados de la encuesta implementada para conocer las percepciones de sociedad civil, dicha OSC determinó que consideraba que la participación de su organización fue *consultiva inefectiva*; es decir, la organización tuvo voz, pero sus peticiones no fueron implementadas. Además, la OSC encuestada enfrentó barreras de burocratización o jerarquización en el proceso de construcción de la PEA, por lo cual, no considera que su participación fuera relevante. Finalmente, en cuanto a las instituciones encuestadas, se destaca que existieron barreras

de jerarquización o burocratización, de comunicación y de organización, en ese sentido, al registrar al menos tres barreras, se considera que fue deficiente.

Las puntuaciones de las PEA analizadas se ordenan de menor a mayor y se muestran en la siguiente tabla.¹⁹

Tabla 4. Puntuaciones del cuadrante Apertura Institucional

PEA	Tlaxcala	Sinaloa	Quintana Roo	Zacatecas	Estado de México
Puntuación	0 de 45 puntos	21 de 45 puntos	27 de 45 puntos	28 de 45 puntos	28 de 45 puntos

Elaboración: Mexiro, A.C., 2021.

Finalmente, se debe destacar que la PEA peor calificada en “Apertura Institucional” es la **PEA de Tlaxcala** pues cuenta con 0 de 45 puntos; esto, debido a que no proporcionó la información requerida como se mencionó al inicio del cuadrante.

Recomendaciones de Apertura Institucional:

Recomendaciones generales para las políticas anticorrupción.

- Recomendaciones para el diseño de las políticas anticorrupción.

Para los procesos de participación, es importante que las personas cuenten con la información necesaria para su efectiva participación; debido a esto, se debe proporcionar información como el alcance de la política, la invitación y los elementos básicos de diseño de la propuesta de la PEA, de manera que permita asegurarse de que sea entendible para la ciudadanía y útil para lo que se está haciendo y que ayude a la toma de decisiones y a la creación de propuestas.

A su vez, es importante que las convocatorias para los procesos de consulta y participación cuenten con reglas, procesos y lenguaje claro para la ciudadanía interesada. Las convocatorias deben de ser publicadas en las páginas web institucionales y en redes sociales así como en otros medios de utilidad (como la televisión, radio y otros medios impresos) de manera que la información sea accesible para toda la población que pueda estar interesada. Todas las personas y organizaciones inscritas deberán ser consideradas en el proceso sin restricción alguna. Por último, es importante fortalecer los mecanismos de participación y procesos consultivos para la etapa de evaluación con elementos de accesibilidad y transparencia.

- Recomendaciones para la implementación de las políticas anticorrupción.

¹⁹ Para más información sobre esta tabla, consultar la metodología del primer apartado, así como el análisis cuantitativo del documento de Análisis comparado de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción.

Se deben abrir espacios de participación, tanto para titulares de derechos, como para quienes van a implementar la política. El proceso consultivo permite una mayor legitimidad de la toma de decisiones y que estas sean centradas en las necesidades de las personas. Es importante integrar la participación de la sociedad civil en más de un proceso consultivo — como en mesas de análisis, ejercicios de co-creación, consultas ciudadanas, consejos consultivos y foros de consulta — así como, garantizar una participación efectiva en el diseño de la PEA.²⁰

Se recomienda incluir mecanismos de participación en las etapas de implementación y evaluación de la PEA en donde se incluya a organizaciones de la sociedad civil. A su vez, es importante contar con relatorías de los procesos consultivos en las etapas de implementación y evaluación de la política que permitan conocer a detalle las razones por las cuales las peticiones de las instituciones fueron o no tomadas en cuenta.

Recomendaciones específicas de acuerdo con los hallazgos del cuadrante para las PEA y PNA analizadas.

- Recomendaciones para el diseño de las PEA y PNA analizadas.

Para el **Sistema Estatal Anticorrupción de Tlaxcala** se recomienda ser más transparente con la información solicitada por cualquier persona o institución, así como, en los mecanismos de participación. De igual manera, brindar información, permitirá hacer estudios y análisis sobre el SEA de Tlaxcala y su respectiva PEA.

Para la **PEA del Estado de México** se recomienda transparentar las percepciones de participación de las organizaciones de la sociedad civil e incluir a más OSC en los procesos consultivos y participativos de forma que, se cuente con mecanismos de co-creación efectivos.

Para la **PEA de Sinaloa** se recomienda mejorar los procesos consultivos y participativos, así como, reducir las barreras de comunicación a partir de evaluaciones constantes.

Para la **PEA de Zacatecas** se recomienda incrementar el número de OSC participantes en los procesos consultivos y participativos de forma que puedan obtener información de diferentes perspectivas y contextos particulares. De igual forma, se recomienda reducir las barreras de burocratización y comunicación, contar con evaluaciones periódicas y elementos medibles.

²⁰ Para calificar su nivel de participación e incidencia, se clasificó este elemento de la siguiente manera:

- Decisoria efectiva: las peticiones de la organización fueron implementadas y el diseño de la PEA contempla continuar con mecanismos de participación ciudadana con voz y voto para la implementación y evaluación de la política.
- Consultiva efectiva: la organización tuvo voz en el proceso de diseño de la PEA y las peticiones de la organización fueron implementadas en el diseño de la política.
- Consultiva inefectiva: la organización tuvo voz, pero las peticiones de la organización no fueron implementadas en el diseño de la política.

Para las **PEA de Sinaloa y Zacatecas** se recomienda asegurar que la participación de las OSC en los foros de consulta sea relevante y que sus aportaciones sean vertidas y utilizadas de forma explícita en el diseño e implementación de las políticas anticorrupción.

Recomendaciones para la implementación de las PEA y PNA analizadas.

Para las **PEA del Estado de México, Quintana Roo y Zacatecas** se recomienda la creación de un enlace de Participación Ciudadana que mejore la implementación de la política anticorrupción y evalúe si hay transparencia en los procesos consultivos y mecanismos de participación ciudadana. A dichas PEA y a la **PEA de Sinaloa**, se recomienda designar o transparentar una persona en particular que esté encargada de la interlocución y el proceso de la política en materia de participación ciudadana.

Contexto Local

Hallazgos:

A continuación, se presentan los hallazgos del cuadrante “Contexto Local” :

Al igual que en el cuadrante anterior, en este, no se incorporan los hallazgos de la **PNA**, ya que nos referimos al contexto local.

1. Respecto a la identificación de retos en materia de Estado de Derecho en el contexto local, tales como: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal.

La **PEA de Zacatecas** establece que "la existencia de sistemas de control y de procuración e impartición de justicia eficaces, es una condición básica para la construcción de un Estado de Derecho. Un aspecto indispensable en toda política pública de combate a la corrupción, es asegurar la existencia de instituciones, sistemas y procedimientos eficaces de denuncia, investigación y sanción de los hechos de corrupción y faltas administrativas." Sin embargo, no considera retos al respecto ni incluye resultados sobre esto.

Las puntuaciones de las PEA analizadas se ordenan de menor a mayor y se muestran en la siguiente tabla.²¹

Tabla 5. Puntuaciones del cuadrante Contexto Local.

PEA	Zacatecas	Tlaxcala	Sinaloa	Quintana Roo	Estado de México
Puntuación	3 de 6	5 de 6	6 de 6	6 de 6 puntos	6 de 6

²¹ Para más información sobre esta tabla, consultar la metodología, así como el análisis cuantitativo del documento de Análisis comparado de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción.

	puntos	puntos	puntos		puntos
--	--------	--------	--------	--	--------

Elaboración: Mexiro, A.C., 2021.

Recomendaciones de Contexto Local:

Recomendaciones generales para las políticas anticorrupción.

- Recomendaciones para el diseño de las políticas anticorrupción.

Primero que nada, es importante hacer un diagnóstico de la entidad federativa, de los tipos de corrupción y encontrar patrones e información relevante. Para el diseño de la política, se pueden analizar los resultados del Índice de Estado de Derecho del World Justice Project, o bien, algún otro estudio, para delimitar la corrupción en la entidad.

Las políticas públicas deben de estar basadas en evidencia concreta de la entidad sobre la corrupción y los problemas que derivan de ésta. Además, a partir de los procesos consultivos, se deben realizar indicadores y recuperar información que permita visibilizar la corrupción en lo local con las vivencias y percepciones de distintos actores. Dicha información no debe ser sólo de percepción, sino información cuantitativa, como, por ejemplo, el número de denuncias u otros datos relevantes.

- Recomendaciones para la implementación de las políticas anticorrupción.

El utilizar algún indicador, como el Índice de Estado de Derecho del World Justice Project, les puede permitir integrar una visión enmarcada en los retos del Estado de Derecho para fortalecer las acciones sugeridas en la etapa de implementación de la política.

Los resultados y la información derivada de los procesos participativos se debe socializar de forma que se visibilice la situación local en materia de corrupción y que se pueda realizar una mejor implementación y evaluación de la política anticorrupción.

Recomendaciones específicas de acuerdo con los hallazgos del cuadrante para las PEA y PNA analizadas.

- Recomendaciones para la implementación de las PEA y PNA analizadas.

Para la **PEA de Zacatecas** recomendamos crear sistemas de control y de procuración e impartición de justicia eficaces, que permitan superar los retos en materia de Estado de Derecho analizados en la PEA — tanto en el contexto estatal, como en el municipal. Aunado a esto, es indispensable la creación y mejora de instituciones, sistemas y procedimientos para la denuncia, investigación y sanción de los hechos de corrupción, que permitan la reducción de la corrupción y la justicia para las víctimas.

Innovación

www.rednacionalanticorrupcion.mx

Hallazgos:

A continuación, se presentan los hallazgos de “Innovación” derivados del documento de Análisis Comparativo de la PNA y las PEA de Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas, Estado de México y Quintana Roo. Estos hallazgos se refieren a aquellas cuestiones que, en las PEA y PNA, resultaron cumplirse de manera deficiente o bien, no cumplirse en absoluto, es decir, aquellas que se catalogan en color naranja y rojo de acuerdo con la metodología de este apartado.

1. Respecto al enfoque de innovación orientada al propósito, es decir, si explora las diversas posibilidades en cuanto a alcances y busca resolver las necesidades de la sociedad.

En la **PEA de Sinaloa** observamos que no establece de manera específica los alcances de la política anticorrupción, incumpliendo con el último elemento del cuadrante, es decir, con la innovación orientada al propósito, siendo la única PEA que incumple con este elemento considerado en el Análisis comparado.

Las puntuaciones de las PEA y la PNA analizadas se ordenan de menor a mayor y se muestran en la siguiente tabla.²²

Tabla 6. Puntuaciones del cuadrante Innovación

PEA	Sinaloa	Zacatecas	Quintana Roo	Estado de México	Tlaxcala	PNA
Puntuación	15 de 18 puntos	16 de 18 puntos	17 de 18 puntos	17 de 18 puntos	17 de 18 puntos	18 de 18 puntos

Elaboración: Mexiro, A.C., 2021.

Recomendaciones de Innovación:

Recomendaciones generales para las políticas anticorrupción.

- Recomendaciones para el diseño de las políticas anticorrupción.

Una recomendación fundamental para las políticas anticorrupción es la creación de un árbol de problemas en el que se visibilice las causas, problemas y consecuencias finales del problema sistémico de la corrupción, es decir, que se defina el problema público; este árbol de problemas, debe tener en cuenta el contexto local particular de la entidad.

²² Para más información sobre esta tabla, consultar la metodología del primer apartado, así como el análisis cuantitativo del documento de Análisis comparado de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción.

Es importante integrar, al menos un elemento de innovación adaptativa, contemplando objetivos específicos, para cada eje estratégico de las políticas anticorrupción. La innovación adaptativa, tiene que ver con visualizar el factor por el que suceden cosas que no necesariamente encajan con lo esperado. Implica que las políticas busquen alcanzar objetivos específicos, solucionar problemas y adaptarse al contexto actual, así como que busquen resolver de manera clara los problemas y retos específicos tanto del sector público como de la sociedad.²³

A su vez, se recomienda integrar prioridades relacionadas con la tecnología para el avance de los derechos humanos para hacer frente a la corrupción, así como contemplar la accesibilidad en las prioridades relacionadas con tecnología para las personas que cuentan con barreras físicas, económicas y geográficas en la materia.

- Recomendaciones para la implementación de las políticas anticorrupción.

Es importante analizar y dar importancia a los otros niveles de gobierno, como en el caso municipal, tomando en cuenta las realidades municipales de áreas rurales, urbanas y metropolitanas. Se deben rescatar los problemas municipales y en la implementación, realizar el monitoreo y evaluación correspondiente. Por ejemplo, se recomienda desarrollar programas derivados de las PEA, incluyendo el establecimiento de programas o estrategias anticorrupción en lo municipal, cuyas acciones deberán ser tomadas en cuenta en las planeaciones municipales, resaltando la importancia de la capacidad local.

En este sentido, se deben descentralizar los procesos de consulta y mecanismos de participación ciudadana de forma que se involucre a líderes de implementación que repliquen las prioridades a nivel local y municipal, para que se atiendan las necesidades específicas de cada sector de la sociedad y niveles de gobierno.

En la etapa de evaluación se recomienda alinear los objetivos específicos con los principios transversales de la política; haciendo énfasis en derechos humanos y perspectiva de género. Es decir, que se aplique la innovación orientada a la mejora de forma que se busquen hacer más eficientes y efectivos los procesos y servicios públicos.

A su vez, se recomienda concebir la política anticorrupción como un plan estratégico con prioridades definidas en corto, mediano y largo plazo, los cuales sean delimitados, y el largo plazo mantenga una visión estratégica de 10 a 15 años. Asimismo, se recomienda integrar a las instituciones que serán encargadas de implementar las prioridades para determinar los plazos de cada una de ellas. Esto refleja la innovación anticipatoria, dentro de la cual, se busca influir en los desarrollos y contextos futuros, por lo que previene posibles problemas y ve alcances en los siguientes años.

Por otra parte se recomienda la mejora y actualización de procesos y protocolos para denuncias y alertas de hechos de corrupción, así como la simplificación de trámites y

²³ Para más información sobre buenas prácticas de innovación adaptativa, consultar el documento de Análisis comparado (Cuadrante “Innovación”) o bien, el documento de Banco de Buenas Prácticas.

procesos institucionales en relación con riesgos de corrupción. Otra recomendación en el sentido tecnológico, es el uso de inteligencia artificial para la identificación de riesgos de corrupción. Asimismo, la tecnología puede ser usada para hacer diagnósticos sobre el nivel de confianza, y el conocimiento y preparación de servidores públicos sobre los procedimientos e investigación por delitos de corrupción.

Finalmente, se recomienda impulsar políticas regulatorias a nivel estatal y municipal para reducir riesgos de corrupción, sobre todo en aquellas políticas enfocadas a grupos históricamente discriminados.

Recomendaciones específicas de acuerdo con los hallazgos del cuadrante para las PEA y PNA analizadas.

- Recomendaciones para el diseño e implementación de las PEA y PNA analizadas.

Para la **PEA de Sinaloa** y de acuerdo con la innovación orientada al propósito, la cual explora las diversas posibilidades en cuanto a alcances y busca resolver las necesidades de la sociedad, recomendamos especificar y tener claridad de los alcances de la política anticorrupción. El tener claridad sobre los alcances de la política, les permitirá tener objetivos claros que se orienten a resolver los problemas reales de la sociedad objetivo en lo local, así como establecer medidas claras y eficientes, que pueden ser evaluadas posterior a la implementación.

II. Segundo apartado: Hallazgos y recomendaciones derivadas del acompañamiento y sistematización de los procesos participativos de las PEA

En este apartado se exponen los principales hallazgos derivados del acompañamiento y la sistematización de los procesos participativos para la elaboración de la PEA de Baja California²⁴, Colima, Hidalgo y Querétaro²⁵. Este acompañamiento se llevó a cabo del 6 de noviembre del 2020 al 31 de marzo de 2021, el cual consistió en documentar las actividades realizadas en el marco de dichos procesos, es decir, desde la planeación de los ejercicios participativos y las convocatorias para la formulación y diseño de las PEA, hasta el análisis de los resultados. Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas a los siguientes actores clave:

- Un representante técnico de la Secretaría Ejecutiva.
- La/el presidenta/e del Comité de Participación Ciudadana.
- Un representante de una organización de la sociedad civil.
- Un representante del sector privado.

Enfoque de Derechos Humanos

Hallazgos:

- Baja California

En primer lugar, sobre el principio de igualdad y no discriminación, considerando el tipo de instrumentos participativos utilizados en el proceso y las convocatorias realizadas, no se identificaron condiciones que puedan asociarse con actos discriminatorios para poder participar.

En cuanto a la inclusión, en el proceso no se incorporó la participación de grupos en condición de vulnerabilidad como personas con discapacidad, personas indígenas, personas migrantes, las juventudes, adultos mayores, entre otros. En este sentido, no se identificaron las necesidades ni ajustes razonables para la participación de estos grupos en el proceso, ni se aplicaron medidas para contrarrestar brechas y barreras a la participación.

Hablando de corresponsabilidad, no se identificaron los derechos y responsabilidades de las y los participantes. Tampoco se identificaron las reglas de participación en el proceso. Lo anterior es particularmente relevante en instrumentos como los foros regionales y los grupos focales.

²⁴ De las entidades analizadas, únicamente se contó con el borrador de la PEA de Baja California durante la fase de acompañamiento para su revisión.

²⁵ En Querétaro no se ha establecido propiamente un proceso sino que únicamente se ha llevado a cabo una consulta ciudadana.

Por último, sobre la exigibilidad para el proceso, no se estableció de manera explícita y pública una instancia para recibir y resolver quejas e inconformidades respecto al proceso en general y a la aplicación de las reglas de participación en los distintos instrumentos.

- Hidalgo

En los instrumentos participativos aplicados, no se identificaron condiciones discriminatorias para participar en el proceso, lo que resulta positivo. Sin embargo, en cuanto a la inclusión de grupos en condición de vulnerabilidad, no se observaron espacios y medidas para garantizar su participación. Si bien la encuesta fue realizada a población abierta, en su diseño no se incluyeron reactivos para saber si respondieron personas pertenecientes a grupos específicos y/o vulnerables de la población como personas indígenas, personas migrantes, la comunidad LGBTTIQA+, personas con discapacidad, entre otros. Además, no se definieron cuotas o estrategias para lograr una participación significativa de estas poblaciones. Tampoco fue el caso de los webinaros donde no se consideró explícitamente la participación de estos grupos de la población.

En relación con la corresponsabilidad, no se identificaron los derechos y responsabilidades de las y los participantes, ni las reglas de participación. De igual manera, no se observó un mecanismo de exigibilidad en caso de quejas o inconformidades de las y los participantes respecto a la aplicación de dichas reglas.

- Colima

Respecto al diseño de los instrumentos participativos, no se identificaron condiciones discriminatorias para participar en el proceso. La consulta a población abierta y los foros digitales tienen la ventaja de que permiten la participación masiva, siempre y cuando las personas cuenten con las herramientas digitales y las habilidades para su uso.

En cuanto a la inclusión, no se observaron espacios o medidas específicas para facilitar la participación de grupos en condición de vulnerabilidad, afectados directa o indirectamente por el problema de la corrupción. Tampoco se definieron y publicaron los derechos y responsabilidades de las y los participantes, ni las reglas de participación correspondientes. De igual manera, no se estableció un mecanismo para recibir y resolver quejas o inconformidades sobre la aplicación de las reglas o sobre el proceso en general.

Recomendación de Enfoque de Derechos Humanos

Incluir la participación de grupos en condición de vulnerabilidad afectados directa o indirectamente por la corrupción, incorporar espacios e instrumentos adecuados a las

necesidades y ajustes razonables de cada grupo identificado y aplicar medidas para contrarrestar brechas y barreras a la participación de grupos en condición de vulnerabilidad. En el caso de pueblos indígenas, es importante que los instrumentos para su participación tengan pertinencia cultural.

Perspectiva de género

Hallazgos:

- Baja California

En el caso de la inclusión de mujeres, personas trans y no binarias, el proceso no contempló explícitamente su participación, por lo que no se consideraron sus necesidades específicas para participar, ni se aplicaron medidas para contrarrestar brechas como lenguaje incluyente, lineamientos para prevenir la violencia, el acoso o el hostigamiento, etc. Particularmente, respecto a la mujeres cabe precisar que representan el 49.57% de la población del estado (INEGI, 2020).

- Hidalgo

En este aspecto no se observó en el proceso, la inclusión específica de mujeres, personas trans y no binarias. Esto es particularmente relevante debido a las condiciones y medidas que requieren estos grupos de la población para participar de manera sustantiva (lenguaje incluyente, espacios libres de violencia, hostigamiento o acoso). En el caso de la Encuesta de Corrupción en Hidalgo (ENCOHI), realizada por la SESEA del estado, el 49.5% de las personas que respondieron fueron mujeres, no obstante, las preguntas cerradas no permiten identificar los impactos diferenciados de la corrupción en estos grupos de la población. A pesar de ello, se reconoce que fue una participación representativa, tomando en consideración que el 51.94% de la población del estado lo constituyen mujeres (INEGI, 2020).

- Colima

En el diseño del proceso no se contemplaron espacios y medidas para asegurar la participación sustantiva e igualitaria de mujeres, personas trans y no binarias. La encuesta no considera reactivos que permitan identificar los impactos diferenciados de la corrupción sobre estas poblaciones. De igual manera, ninguno de los foros realizados se enfocó en las necesidades y perspectivas de estos grupos de la población. Debe considerarse una participación igualitaria de los grupos poblacionales, tomando en consideración que el 50.69% de la población lo conforman mujeres (INEGI, 2020).

www.rednacionalanticorruccion.mx

- Querétaro

Sobre la calidad del proceso, no fue posible valorar los principios del derecho humano a la participación ciudadana ya que propiamente no se ha definido e implementado un proceso, sólo se ha aplicado un instrumento, la consulta ciudadana, de la cual no se cuenta con la información de las respuestas. Es importante que al momento de generar el proceso se tome en cuenta la participación de las mujeres, las cuales representan el 51.15% de la población del estado (INEGI, 2020).

Recomendación de Perspectiva de Género

Incluir la participación de mujeres, personas trans y no binarias, pues los impactos de la corrupción se dan de forma diferenciada en estos grupos. Para ello se recomienda crear grupos de enfoque para acompañar y evaluar la implementación de la política. Con esta perspectiva, pueden adherirse prioridades específicas que servirán de apoyo para atender a estos grupos sociales.

Apertura institucional

Hallazgos:

- Baja California

En relación con la transparencia, en la metodología del proceso no se definieron medidas para dar a conocer de manera clara, oportuna y completa la información sobre el proceso participativo; esto, limita la posibilidad de transparentar de manera adecuada el proceso, desde su gestación hasta su conclusión. Si bien se publicaron las minutas de las sesiones correspondientes de la Comisión Ejecutiva y el Comité Coordinador y las convocatorias a los foros regionales y la consulta ciudadana, no estuvo disponible información detallada sobre el personal responsable del proceso, las etapas del proceso, las reglas de participación, la instancia para quejas e inconformidades, la documentación de los instrumentos (reportes, listas de participantes, registro de video o fotografía) y los resultados. Tampoco se identificó evidencia de acciones de transparencia por medios no digitales.

www.rednacionalanticorrupcion.mx

Sobre la rendición de cuentas, de acuerdo con lo manifestado por la SESEA, en los Anexos de la PEA se tiene previsto incluir los resultados de los foros regionales, las encuestas y el grupo focal. No obstante, no se establece esta forma de presentar públicamente los resultados del proceso participativo en un documento de planeación ni en la metodología del proceso; además, no se tiene prevista la realización de una sesión tipo audiencia donde se expliquen los resultados del proceso participativo y se dé oportunidad a cualquier persona interesada a dar retroalimentación a los responsables del proceso (SESEA).

En cuanto a la incidencia efectiva, considerando los objetivos del proceso participativo, se identificó en el primer borrador de la PEA que hubo perspectivas y necesidades de las y los participantes que se incorporaron en el diagnóstico del problema de la corrupción.

- Hidalgo

Para este estado, no se logró recopilar las convocatorias utilizadas para la encuesta. En el caso de los webinarios, y considerando la dinámica utilizada a base de paneles acotados, no fue posible acceder a las convocatorias respectivas que permitiera conocer el tipo de información compartida por los responsables del proceso a las y los participantes.

En términos de transparencia, no se encontró en la página de las SESEA la información relacionada con el proceso participativo (documentos de metodología, planeación, normatividad, evidencias de las actividades, listas de participantes, reportes). Tampoco se identificó un mecanismo de rendición de cuentas sobre el proceso participativo.

En cuanto a la incidencia efectiva, no se obtuvo acceso al borrador de la PEA ni a un documento con la explicación de los elementos que fueron considerados en el proyecto de PEA. De acuerdo con una persona entrevistada²⁶, sobre los aportes de las y los participantes del proceso, la encuesta generó importantes insumos, que además coinciden con el sentido de las tendencias de datos de INEGI (ENCIG²⁷). Por su parte, en los webinarios se generaron espacios para construir propuestas concretas y para responder preguntas ciudadanas directas. Todo ello generó muchos insumos reveladores sobre el problema en el Estado.

- Colima

En cuanto a la información previa para participar, el sitio de internet de la encuesta describe de manera general el contexto y el proceso para la elaboración de la PEA. En el caso de los foros, no se logró recopilar las convocatorias realizadas por la SESEA, por lo que no se puede valorar si se cumplió con este criterio; lo mismo en el caso de la convocatoria para

²⁶ Omar Palma, Titular de la SESEA de Hidalgo.

²⁷ INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

conformar el Consejo Consultivo.

Respecto a la transparencia, no se encontró la información y documentación sobre el proceso participativo (documentos de metodología, planeación, normatividad, evidencias de las actividades, listas de participantes, reportes) en el sitio de internet de la SESEA. Como se señaló anteriormente, esto limita la posibilidad de dar seguimiento al proceso por parte de cualquier persona interesada, y llevar a cabo un ejercicio de rendición de cuentas tanto a las y los participantes, como al público en general.

En lo que respecta a la incidencia efectiva de la participación ciudadana en el diseño de la PEA, al momento no se cuenta con el borrador correspondiente para analizar la incorporación de elementos manifestados por las y los participantes a través de los distintos documentos.

Recomendaciones de Apertura Institucional:

- Entregar de manera previa a la aplicación de los instrumentos, la información a las y los participantes sobre el tema o asunto abordado, así como los objetivos, obligaciones y responsabilidades de las y los participantes, así como la dinámica y los alcances de cada actividad.
- Publicar a través de la página oficial de las SESEA la información y documentación del proceso, abarcando los documentos de diseño, planeación, normatividad, evidencias de las actividades, así como los reportes correspondientes. Sobre esto último, es importante reportar los elementos (propuestas, recomendaciones, observaciones) generados por las y los participantes que fueron incluidos en la PEA. Con estos materiales, se recomienda abrir un espacio de retroalimentación de las y los participantes así como de cualquier persona interesada en el proceso.

Contexto Local

Hallazgos:

- Baja California

En relación con la representatividad, el proceso consideró la realización de foros en las principales regiones del estado (Ensenada, Mexicali y Tijuana) abarcando el 91% de la población²⁸, lo que abona en cierta medida a la representatividad territorial del proceso. No obstante, en términos de la diversidad de actores civiles, sociales y privados locales (en tanto formas asociadas de representación social) si bien participaron 88 actores locales

²⁸ INEGI, Censo de Población y Vivienda. Comunicado de Prensa Núm. 24/21, 25 de enero de 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf

entre organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y organismos empresariales, no se encontró una metodología clara para mapear e identificar a todos los grupos y sectores sociales afectados o interesados directa o indirectamente en el asunto público sobre el cual se desarrolló el proceso participativo, esto es, la corrupción. Al respecto, se encontró que existen 489 organizaciones de la sociedad civil en el estado activas en el RFOSC²⁹ (incluyendo todas las figuras jurídicas reconocidas por la ley en la materia). Lo anterior sin considerar los colectivos y grupos no constituidos legalmente que existen en el estado.

En el caso de las encuestas ciudadanas, no se identificaron criterios metodológicos para lograr que las respuestas fueran representativas de los distintos grupos sociales (considerando características sociodemográficas como género, edad, discapacidad o etnia).

Respecto a la pertinencia cultural, en el caso de los pueblos indígenas originarios o radicados en el estado, no se consideró su involucramiento, por lo que no se contemplaron sus formas tradicionales de participación ni representación.

- Hidalgo

Si bien en un principio se tenían contemplados los foros para abarcar todas las macro regiones del estado, el cambio a webinarios temáticos modificó los alcances del proceso en términos de la diversidad de sectores sociales y grupos de la población que participaron. En este sentido, no se tuvo acceso a las listas de participantes de los webinarios, salvo los ponentes. Hay que considerar que en el estado de Hidalgo existen 272 organizaciones de la sociedad civil activas según el RFOSC.

En el caso de la encuesta, se observó que hubo respuestas de 78 municipios del estado (equivalente al 93% del total), lo que habla de una cobertura significativa en términos territoriales. En consonancia con la distribución poblacional, destacó Pachuca de Soto con 41% de las respuestas.

A su vez, considerando que 12.3% de población en Hidalgo es hablante de lengua indígena³⁰, no se identificaron espacios o mecanismos para reconocer y vincular esquemas de participación y representación de pueblos indígenas.

- Colima

El estado de Colima tiene una población de 731,391 habitantes³¹ (estado con menor cantidad de población en el país). Las principales zonas corresponden al municipio de

²⁹ Según consta en la búsqueda realizada en el portal <http://www.sii.gob.mx/portal/> el 24 de marzo de 2021.

³⁰ INEGI, Censo de Población y Vivienda. Comunicado de Prensa Núm. 24/21, 25 de enero de 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf

³¹ *Ibid.*

Manzanillo, Colima, Villa de Álvarez y Tecomán. Conforme a los resultados de la encuesta, la mayoría de las respuestas fueron de Colima (59.2%), seguido de Villa de Álvarez (15.1%), Manzanillo (9.9%) y Tecomán (6.5%). Esto llama la atención dado que el municipio con el mayor número de habitantes es Manzanillo (26% del total).

En el caso de los foros, no se obtuvo información sobre las convocatorias y las listas de los participantes por lo que no se pudo analizar la diversidad de sectores sociales y grupos de la población que fueron convocados. Cabe precisar que en el estado de Colima existen 91 organizaciones de la sociedad civil activas en el RFOSC.

Al respecto, una OSC participante mencionó que “muchos sectores no participaron, tales como las universidades, representantes de colonias, sectores sociales y líderes empresariales”. En este sentido, se considera que, lo que suma, es tener “la base de la pirámide”, sin embargo, el proceso no permeó suficiente y faltó mucho apoyo³².

En el caso del consejo consultivo, sólo fue integrado por representantes del sector académico, por lo que no incluyó a sectores como las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, y grupos en condición de vulnerabilidad.

Hablando de pertinencia cultural, en el estado de Colima el .7% de la población de 3 años y más es hablante de lengua indígena. A diferencia de otros estados, tiene una población indígena muy reducida. No obstante, dado que no se consideró de manera focalizada su participación en el proceso, no se incluyeron esquemas de participación y presentación basados en sus usos y costumbres.

- Querétaro

De acuerdo a datos de la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, actualmente en Querétaro hay un registro total de 243 organizaciones civiles activas, entre las cuales 32 promueven la participación ciudadana en asuntos de interés público, 44 apoyan el desarrollo de comunidades indígenas, 42 promueven la equidad de género, 51 apoyan la defensa y promoción de los derechos humanos, 44 promueven la protección al medio ambiente sano y 36 promueven el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana. Esta información puede ser de utilidad al momento de seleccionar las organizaciones que participarán en los procesos participativos para la creación de la PEA.

³² Entrevista a Alejandro Bayardo, Presidente de ¿Cómo Vamos? Colima, realizada el 17 de febrero de 2021.

Recomendación de Contexto Local

Para reforzar la representatividad del contexto local, es necesario utilizar técnicas para la identificación y selección de actores como el mapeo y los muestreos.

Innovación

Hallazgos:

- Baja California, Hidalgo y Colima

Las PEA de estas entidades afirmaron que tomaron como consideración la Guía de Diseño de las PEA desarrollada por la SESNA, no existe algún documento de referencia con el diseño y la planeación del proceso participativo. Asimismo, ni en el diseño ni en la implementación de dicho proceso se observaron elementos relacionados con el monitoreo, la evaluación, el aprendizaje y la mejora.

Recomendaciones de Innovación

- Para el diseño de los procesos participativos es importante utilizar como referentes, estándares internacionales y buenas prácticas en la materia. Existen plataformas de conocimiento como la Alianza de Gobierno Abierto y el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa que concentran experiencias y aprendizajes sobre la participación ciudadana.
- Se recomienda incorporar mecanismos de monitoreo, evaluación, aprendizaje y mejora continua en la planeación de los procesos participativos.