



"El saber de mis hijos  
hará mi grandeza"

Universidad de Sonora  
Unidad Regional Centro

Volumen 14 No. 2 (Mayo-Agosto 2019): 20-28

INVURNUS

"En busca del conocimiento"

ANÁLISIS

## Combate a la corrupción en México: El reto del nuevo gobierno

Santini Rodríguez Francisco Javier<sup>1,\*</sup>, Ordaz Álvarez Arturo<sup>2</sup>, Garibay Escobar Sergio<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Doctor en Administración Pública, Departamento de Sociología y Administración Pública, División de Ciencias Sociales de la Universidad de Sonora.

<sup>2</sup> Doctor en Ciencias Sociales, Departamento de Sociología y Administración Pública, División de Ciencias Sociales de la Universidad de Sonora.

<sup>3</sup> Doctor en Administración Pública, Departamento de Sociología y Administración Pública, División de Ciencias Sociales de la Universidad de Sonora.

### Resumen

La vida democrática encuentra en el fenómeno de la corrupción a uno de sus principales adversarios, generando consecuencias negativas en la calidad de la representación política. El desarrollo económico no logra alcanzar sus niveles deseables, de igual forma los programas sociales de combate contra la pobreza se ven afectados, además de que los gobiernos incurrir en las malas decisiones como efecto de la corrupción. Los esfuerzos recientes para atender este fenómeno derivaron en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como la instancia de coordinación y responsable de los aspectos relacionados con la prevención, investigación y sanción, además de diseñar, implementar y evaluar la política nacional anticorrupción.

El objetivo de este trabajo es medir el progreso de la reforma en materia anticorrupción iniciada en 2015, que se materializa en el Sistema Nacional Anticorrupción y en los Sistemas Locales Anticorrupción en México, presentando los avances, pasando por la implementación y retos que tiene que enfrentar el nuevo Gobierno nacional.

**Palabras clave:** Corrupción, Reforma, Sistemas anticorrupción.

## Fight against corruption in Mexico: The challenge of the new government

Democratic life finds in the phenomenon of corruption one of its main adversaries, generating negative consequences on the quality of political representation. Economic development fails to reach its desirable levels, in the same way social programs to combat poverty are affected, in addition to governments incurring bad decisions as a result of corruption. Recent efforts to address this phenomenon resulted in the creation of the National Anti-Corruption System (NAS) as the coordinating body responsible for the aspects related to prevention, investigation and sanction, in addition to designing, implementing and evaluating the national anti-corruption policy.

The objective of this paper is to measure the progress of the anti-corruption reform initiated in 2015, which is materialized in the National Anti-Corruption System and in the Local Anti-Corruption Systems in Mexico, presenting the advances, going through the implementation and challenges that it has to face the new national government.

**Keywords:** Corruption, Reform, Anti-Corruption Systems.

## INTRODUCCIÓN

El combate a la corrupción se ha convertido en una de las principales exigencias de la sociedad mexicana, por lo que obliga al nuevo gobierno a ponerlo en el centro de la agenda pública. Los esfuerzos recientes para atender este fenómeno derivaron en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como la instancia de coordinación y responsable de los aspectos relacionados con la prevención, investigación y sanción, además de diseñar, implementar y evaluar la política nacional anticorrupción.

El propósito de este trabajo es presentar los avances del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y del Sistema Local Anticorrupción (SLA) en el Estado de Sonora, así como los retos que debe enfrentar el nuevo gobierno nacional. De acuerdo a los planteamientos de Johnston (2005), en lugar de emplear índices de percepción sobre la corrupción que son útiles, deberíamos centrar nuestra atención en medir el progreso de la reforma, valorando los avances y retos. Partiendo de la idea, que el combate a la corrupción debe modificar el comportamiento e institucionalizar prácticas contrarias a este fenómeno.

Al tomar conciencia de las proporciones y complejidad del problema, el Estado y la sociedad mexicana han decidido enfrentar a la corrupción de manera sistémica, involucrando a las principales instancias gubernamentales de transparencia, vigilancia, control y fiscalización mediante una reforma constitucional al artículo 113, de fecha 27 de mayo de 2015, para crear el andamiaje institucional y los mecanismos preventivos y sancionatorios; esto implicó a nivel normativo todo un reto, la reforma constitucional sólo fue el principio de una cadena de reformas a leyes secundarias de transparencia, rendición de cuentas, leyes orgánicas, leyes generales, leyes locales, autonomía a algunos entes fiscalizadores, que aún para el año 2019 no se termina de adecuar y armonizar, de ese tamaño había que enfrentar un problema que envolvió a toda la sociedad mexicana.

El marco normativo presenta avances sustanciales, sin embargo, su implementación tiene todavía un largo camino por recorrer y tiene muchos obstáculos que vencer. Entre los principales avances está la conformación de los Comités de participación ciudadana, que juegan un papel protagónico para vigilar a las instancias involucradas, pero, además, de manera exógena, representan la confianza perdida en las instituciones públicas y la legitimidad tan cuestionada por los diferentes grupos de la sociedad civil.

El estado de derecho es crucial para consolidar la democracia, la justicia social y la paz en el país. Igualmente, importante es la confianza que los ciudadanos tienen en

las instituciones gubernamentales y sus representantes. El buen gobierno y la lucha contra la corrupción requieren la vigilancia no solo de las instituciones, sino también de la sociedad civil. Después de las elecciones presidenciales en el 2018, existe una expectativa positiva por parte de la ciudadanía con respecto al combate a la corrupción, ya que fue el principal tema de campaña del actual Presidente de México.

## MATERIALES Y MÉTODOS

La metodología utilizada consistió en la revisión documental en lo que respecta al fenómeno de la corrupción identificándose los principales aportes teóricos - conceptuales, se analizaron las reformas constitucionales en materia anticorrupción, así como las reformas y nuevas leyes secundarias derivadas de esta.

Se revisaron los procesos de selección y conformación de los comités de participación ciudadana (CPC) del sistema estatal anticorrupción en sonora para verificar cuales fueron los criterios de selección. Derivado de esto se obtuvieron los principales avances en la conformación del sistema nacional y de los sistemas locales anticorrupción, se hizo una selección de los principales aspectos que se deben tomar en cuenta para mejorar los mecanismos de combate contra la corrupción.

### Una aproximación al estudio de la corrupción como problema público

El concepto de corrupción usualmente utilizado por las instituciones de gobierno y de la sociedad civil, es sumamente variable en su contenido, y poco claro en algunos casos, lo cual hace difícil establecer un significado universal o general. El concepto de corrupción tan apelado y utilizado en la primera década del siglo XXI, en su sentido más amplio, puede ser referido a la teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. No hay un concepto único de corrupción que se pueda deducir de la teoría de las formas de gobierno formuladas por los autores clásicos, cuando utilizan términos tan distintos con el sentido de corrupción.

El término utilizado en las Ciencias Sociales sobre corrupción está lejos de ser un conjunto teórico uniforme y ha sido fuente de diversas formas de definición. Es difícil poder dar una definición ampliamente aceptada, sin embargo, para propósitos explicativos de este trabajo se planteará como un enfoque político-administrativo en el ámbito de la relación del Estado y la sociedad y no como un concepto que pretenda explicar todas sus acepciones, causas y consecuencias.

La corrupción es un concepto amplio y sus efectos trastocan todos los ámbitos de la vida; de acuerdo a su significado estricto es la “acción de corromper”, ésta puede entenderse como una distorsión o alteración de una “cosa”. En la discusión actual, corrupción suele ser entendida en términos generales como “todo abuso de un poder público con fines privados” (Transparencia Internacional, 2018), el término corrupción puede incluir una gran variedad de actos ilícitos relacionados con este fenómeno, como son el soborno, nepotismo, extorsión, obstrucción de la justicia, fraude, tráfico de influencias, cohecho, favoritismo, enriquecimiento ilícito, lavado de dinero, abuso de funciones, etcétera. Todos estos son actos ilegales que pueden ser considerados manifestaciones de corrupción.

De acuerdo con Soto (2003), no todos los costos de la corrupción son monetarios, sino que cada acto de este fenómeno provoca costos sociales, por lo que el daño generado es superior al acto o hecho de corrupción; el ejemplo más clásico para explicar el planteamiento anterior es el soborno o “mochada” a un policía que recibe una cantidad de dinero por dejar ir a un conductor ebrio y después éste choca contra otro auto donde muere una persona inocente, indudable que el daño en este caso es invaluable, con respecto al monto que recibió el policía, y de este tipo de ejemplos se presenta una gran cantidad cotidianamente.

Acotando el fenómeno a la esfera gubernamental, para Merino (2018:14) “es un problema sistémico y estructural que requiere para su combate un complejo andamiaje institucional y normativo que permita prevenir y cambiar las prácticas que hacen posible la apropiación privada de los recursos públicos”, entendidos estos últimos en su forma más general como los bienes públicos, los componentes que deben estar presentes para acotar las discrecionalidad e impunidad que permiten los hechos de corrupción, y que están ligados íntimamente a la rendición de cuentas y al acceso a información pública confiable.

Desde la perspectiva política-administrativa, la corrupción se asume como un problema público consistente en prácticas y procedimientos de las formas de gobierno no aceptadas e ilegales, donde se obtiene de un bien público un beneficio privado por parte de los actores que intervienen en la transacción. Ampliando y explicando los componentes, se entenderá como prácticas y procedimientos aquellas que no están explícitamente contempladas en la normatividad y su cumplimiento se distancia del objeto por el cual fueron creadas, por lo tanto, son ilegales; en ese sentido, el uso o apropiación de un recurso público (financieros, materiales y humanos), así como el uso de información confidencial o reservada con fines privados son considerados actos ilegales.

De acuerdo al trabajo realizado por Boehm y Graf (2009) las relaciones o “conexiones” legales se pueden usar para iniciar contratos ilegales, y sirven entonces como “vehículo” para lograr un acuerdo corrupto. Estas relaciones ya establecidas y totalmente legales se utilizan por lo general en círculos familiares, amistades políticas, miembros de equipos, redes de alumnos o relaciones de negocios, entre otros.

Los actos de corrupción implican por consiguiente una transacción entre dos o más actores, uno que ejerce o administra un bien público y otro que quiere obtener una ventaja particular, y en donde ambos actores obtienen una ganancia privada, teniendo como uno de los grandes incentivos la indiferencia o el silencio, lo cual implica convertirse en cómplices al tener conocimiento o participar activamente de los actos ilegales.

Un factor para determinar el nivel de corrupción de un país es la forma de gobierno. Los incentivos u obstáculos para que el proceso de rendición de cuentas cumpla con sus objetivos están condicionados en gran medida por el diseño institucional del gobierno, por ejemplo, en las monarquías absolutas no tenían ningún incentivo u obligación de rendir cuentas a nadie, lo que permitía que el rey o monarca y su corte pudieran disponer de los recursos públicos a discreción e impartir justicia de acuerdo a criterios personales, esta situación poco o nada favorable para la mayoría de los súbditos y/o ciudadanos, podríamos sugerir que fue una de las causales de su desaparición en la mayoría de los países.

Los aportes a la teoría de división de poderes se basan en la libertad política y la soberanía del pueblo que concibieron los clásicos Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau, quienes en sus obras proporcionan una visión entre el principio de legalidad, división de poderes y el sistema de pesos y contrapesos, cuya principal característica es preservar los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como la distinción entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que constituyen los pilares del Estado moderno de derecho que actualmente conocemos. En los mecanismos de pesos y contrapesos entre los actores principales de un sistema político, es donde se presentan las debilidades o incentivos institucionales que favorecen a posibles actos de corrupción.

En la actualidad la teoría sobre los sistemas políticos muestra que la corrupción está mayormente ligada a las formas de gobierno no democráticas o a Estados débiles en proceso de consolidar su democracia. En este sentido, la lucha contra la corrupción es una reacción contra alguna de las modalidades de la forma de gobierno, contra determinadas prácticas que se llevan a cabo dentro de las instituciones que conforman el gobierno y que son más susceptibles de actos o hechos de corrupción.

Algunos académicos argumentan que la forma presidencial de gobierno es la más proclive a experimentar mayores niveles de corrupción. Sin embargo, otros estudios e investigaciones han demostrado, por el contrario, que los niveles más altos de corrupción se registran en los países que tienen la forma de gobierno semi-presidencial (Pelizzo y Stapenhurst, 2013).

Los pesos y contrapesos que ofrece el sistema parlamentario han mostrado ser más efectivos que los dos sistemas anteriores. A esto hay que agregar que el fomento de la participación ciudadana y vinculante en instancias propias de la sociedad civil se constituyen en un buen contra-peso frente a la corrupción (Warren, 2005).

Como formas clásicas de gobierno en sistemas democráticos se tienen:

- En los sistemas presidenciales el jefe de estado (el presidente) es también jefe de gobierno y es elegido por los ciudadanos para desempeñar este cargo durante un período fijo.
- En los sistemas semi-presidenciales, el poder ejecutivo es compartido por el presidente y el primer ministro. El presidente es elegido directamente por los ciudadanos mientras el primer ministro es el líder del partido que más curules obtiene.
- En los sistemas parlamentarios, el ejecutivo permanece en el cargo únicamente mientras cuenta con el apoyo de la mayoría de los parlamentarios.

En los sistemas presidencial y semi-presidencial, por los poderes que les confiere la constitución, hay una tendencia a la discrecionalidad y a no rendir cuentas, sin consecuencias en el corto plazo, por el contrario, el diseño institucional de los sistemas parlamentarios tiene un ingrediente que permite remover al primer ministro, cuando éste no está cumpliendo o pierde la confianza del parlamento.

### ¿Cómo se mide la corrupción?

Los instrumentos que más utilizan para medir la corrupción de un país son el Índice de Percepciones de la Corrupción de Transparencia Internacional y los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial; de acuerdo con estos indicadores, de entrada pueden proporcionar una visión general sobre la magnitud del problema de la corrupción, pero hay que tener algunas reservas al interpretar los datos, cada uno de ellos tiene ventajas e inconvenientes, que se deben tener en cuenta para llevar a cabo un primer diagnóstico sobre los niveles de corrupción.

La encuesta ha sido el método tradicional empleado para recabar información sobre la corrupción; los avances en la Tecnologías de la información y comunicación ya incursionaron en este terreno, con la utilización de sitios web o plataformas de redes sociales donde los ciudadanos pueden presentar denuncias de forma anónima sobre actos de corrupción.

El objetivo de la mayoría de los instrumentos y métodos es medir la incidencia de corrupción de forma directa, también es posible evaluar los problemas relacionados con este fenómeno mediante indicadores indirectos, como ejemplos pueden ser: el tamaño de la economía informal de un país, el tiempo para realizar un trámite administrativo, número de multas por servidor público etc. Los instrumentos y metodologías para estudiar la corrupción son tan diversos y complejos como el fenómeno mismo.

De acuerdo al Índice de percepción de la Corrupción que publica Transparencia Internacional (2018), la percepción de la corrupción en los últimos cinco años en México ha empeorado (ver Tabla 1), lo que significa que los mexicanos perciben un incremento de la corrupción en el sector público del país.

**Tabla 1.** Índice de Percepción de Corrupción

Año	índice	Lugar
2018	28	138
2017	29	135
2016	30	123
2015	35	95
2014	35	103

Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional.

La disminución de su puntuación ha provocado que México decaiga en su posición respecto al resto de los países hasta la posición 138, de los 180. Como dato que resalta en estos últimos años es en 2015, que se pasó del lugar 103 al 95 justo el año donde se inician las reformas constitucionales en la materia, sin embargo al año siguiente (2016) se volvió a caer hasta el lugar 123.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Avances en el marco normativo de combate a la corrupción

El decreto de fecha 27 de mayo de 2015, reformó diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción. Para julio de 2016 entró en vigor la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, estableciendo en su artículo 36 las bases que deben tener en cuenta las entidades federativas para que desarrollen la integración y

funcionamiento de los Sistemas Estatales Anticorrupción. Parte de este logro se debe a la participación activa de organizaciones civiles, empresarios, académicos y de la sociedad como generadora de cambios.

Con la aprobación de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, el 30 de Junio de 2016, se aprobó la Ley número 96 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, para la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, publicándose en el Boletín Oficial de fecha 28 de noviembre de 2016, con el objeto de crear el Sistema Estatal Anticorrupción, crear la Fiscalía Anticorrupción, crear la Fiscalía General del Estado de Sonora como un órgano Autónomo y otorgar al Tribunal de justicia Administrativa la facultad de imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades.

### Nuevas Leyes para conformar el Sistema (SNA)

Para poner en marcha el complejo andamiaje institucional (ver Tabla 2) se tuvieron que crear nuevas leyes y modificar otras para ajustarlas a la nueva estrategia nacional de combate a la corrupción que a continuación se presentan, los avances más significativos que en un futuro pueden incidir en detener o disminuir los actos de corrupción. En una primera etapa se basó en siete normas: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y al Código Penal Federal, en materia de combate a la corrupción.

**Tabla 2.** Sistema Nacional Anticorrupción

Instituciones	
Federal	Estatal
Comité de Participación Ciudadana	Comité de Participación Ciudadana
Auditoría Superior de la Federación	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Tribunal de Justicia Administrativa
Secretaría de la Función Pública	Secretaría de la Contraloría General
Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	Fiscalía Especializada en Hechos de Corrupción
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Instituto Sonorense de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
Consejo de la Judicatura Federal	Poder Judicial del Estado

Fuente: Elaboración propia con datos de las Leyes Federales y Locales en materia anticorrupción.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, tiene por objeto establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, sanciones y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves. Así como determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas. Contempla un sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de la declaración fiscal. Los servidores públicos y particulares sancionados se inscribirán y se harán públicos en la plataforma digital nacional, siempre y cuando se encuentren firmes y que hayan sido sancionados por faltas graves.

La tipificación de los actos o hechos de corrupción es otro de los puntos torales de esta nueva ley; las faltas administrativas consideradas como graves para los servidores públicos son cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de Interés, enriquecimiento oculto, tráfico de influencias, obstrucción de la justicia entre otros, para el caso de los particulares están considerados, el soborno, participación ilícita en procedimientos administrativos, utilización de información falsa, obstrucción de facultades de investigación, y de forma general el uso indebido o desvío de recursos públicos para el objeto que estén previstos.

Las reformas Constitucionales de combate a la corrupción y la primera etapa de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) no fueron suficientes para reducir los frecuentes escándalos de corrupción en todo el país y detener la caída de México en el Índice de Percepción de la Corrupción 2018.

### Avances en los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA)

Después de promulgadas las reformas constitucionales y las leyes secundarias, se dictó un plazo para constituir con todos sus componentes institucionales al nuevo SNA, la fecha límite era el 18 de julio del 2017, que se estableció en las normas del Sistema publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio del 2016.

El SNA entró en operación con su Comité de Participación Ciudadana (CPC) y las cinco instancias gubernamentales, uno de los nombramientos pendientes por parte de la Fiscalía General de la República (FGR) era la designación del fiscal Anticorrupción, esta no estuvo libre de cuestionamientos por una asociación civil, la cual impugnó la designación de María de la Luz Mijangos Borja como fiscal Anticorrupción.

En una primera etapa, que comprendió el primer año posterior a la publicación de las leyes secundarias a nivel

federal, la situación de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) presentaron una serie de problemas para su conformación, entre los que destacan: la actualización o armonización de su marco jurídico; para junio de 2017 sólo 20 Comités de Participación Ciudadana (CPC) se habían constituido en México; asimismo, varios miembros de los Sistemas Locales se encuentran bajo impugnación o alguno de sus miembros ha renunciado antes de entrar en funciones. Existen también casos, donde el CPC se halla incompleto, el panorama nacional era poco alentador.

Ante los retrasos en la conformación de los SLA en el país, era necesario diseñar un instrumento legal para exigir a los Congresos locales que procedieran de inmediato a la expedición de las leyes necesarias y a efectuar los nombramientos requeridos para integrar los SLA.

De acuerdo a los datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2018) que determina el nivel de avance de los estados en sus SLA, evaluándose aspectos como si tiene o no reforma constitucional o alguna iniciativa y si tiene una estructura constitucional adecuada por medio de 10 criterios que deben contemplar las reformas constitucionales (ver Tabla 3), se tiene que los avances que se presentan son significativos de los 32 estados, ya que 22 cuentan con una reforma constitucional satisfactoria, 8 regular, 1 deficiente y sólo uno se encuentra en estatus de iniciativa, los datos en el caso de la implementación son muy similares: 21 estados con evaluación satisfactoria, 8 regular, 2 deficiente y 1 en estatus de iniciativa.

**Tabla 3.** Evaluación de Reforma e Implementación de los SLA 2018

Reforma Constitucional	Estados	Implementación	Estados
Satisfactoria	22	Satisfactoria	21
Regular	8	Regular	8
Iniciativa	1	Iniciativa	1
Deficiente	1	Deficiente	2
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>Total</b>	<b>32</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano para la Competitividad.

### Avances del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) en Sonora

En julio de 2016 se aprobó una serie de reformas que establecen la creación de 32 Sistemas Locales Anticorrupción (SLA), los cuales deben contar con una estructura, facultades similares y armonizadas a la Ley General del SNA. Al ser una nueva tarea las entidades federativas tuvieron que legislar y modificar las constituciones locales. En el caso del estado de Sonora, para la creación y funcionamiento del SEA se incorporaron en el artículo 143 A de la Constitución Política

del Estado las facultades de las autoridades competentes para prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

El paquete de leyes que acompañó a la reforma de la Constitución local, fue muy similar a la que se realizó en el ámbito federal, tanto de fondo, como de forma, por lo anterior, sólo se mencionarán de forma muy general, de acuerdo a la evaluación que realizó el IMCO sobre la reforma y su implementación. Sonora fue de los primeros estados en completar la modificaciones a su legislación, así también en realizar la conformación de su CPC mediante un proceso transparente y público, no ajeno a cuestionamientos por parte de la sociedad civil en su etapa de selección, donde se presentaron problemas de índole partidista y que fueron subsanados con una nueva convocatoria para el caso específico.

Una de las primeras acciones del Congreso local, a fin de responder a grupos organizados de la sociedad civil sobre el ejercicio de recursos públicos, para que éste sea de manera ordenada y transparente, se propusieron reformas y adiciones a la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora y a la Ley del Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal, reduciendo el plazo de 45 a 30 días para que el Gobierno del Estado presente su informe trimestral de la evolución del presupuesto anual.

En el año 2016, se presentaron nuevas modificaciones a la Constitución Local en materia anticorrupción, con el propósito de garantizar la correcta homologación con las reformas aprobadas en el ámbito federal. Entre los principales avances en esta materia está el cambio que tuvo el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF), en su naturaleza jurídica al pasar de ser un órgano dependiente del Poder Legislativo y convertirse en un órgano constitucionalmente autónomo. El Tribunal Contencioso Administrativo se convierte en Tribunal de Justicia Administrativa, el cual tendrá atribuciones para sancionar por delitos graves por actos o hechos de corrupción. Se concretó la designación del titular de la fiscalía anticorrupción, definiendo para su designación que será atribución del Fiscal General y no del Titular del Ejecutivo del Estado.

De acuerdo al seguimiento que hace mensualmente el IMCO (2018) a la implementación de los SLA, Sonora lleva un 97% de avance en base a los criterios que marca este ejercicio metodológico. Para el caso de este trabajo, algunos aspectos coinciden con la medición que hace el IMCO, sin embargo, este análisis pretende ir un poco más allá de tomar en cuenta solamente las Leyes y la conformación de los SLA, pues se analiza en qué punto va la implementación a corto plazo (Pendientes) y las asignaturas por resolver en el largo plazo (Retos), asimismo se hace énfasis en los principales avances que se llevan hasta el momento (ver Tabla 4).

**Tabla 4.** Comparativo Avances - Pendientes - Retos del Sistema Anticorrupción 2018

Sistema No. Tema	Nacional Anticorrupción			Estatal Anticorrupción		
	Avances	Pendientes	Retos	Avances	Pendientes	Retos
1 Leyes secundarias	x			x		
2 Fiscal anticorrupción	x			x		
3 Comité de participación	x			x		
4 Autonomía Órgano Fiscalizador			x	x		
5 Operación del Sistema		x			x	
6 Fiscalizaciones en tiempo real			x			x
7 Implementación. procesos preventivos		x			x	
8 Declaraciones Publicas			x			x
9 vigilancia a los jueces y magistrados			x			x
10 Aplicación de Sanción delitos graves		x			x	
11 Política Nacional Anticorrupción	x				x	
12 Programas de trabajo de las contralorías	x			x		
13 Mejorar los procesos. de selección CPC			x			x
14 Recuperación de bienes públicos			x			x
15 Servicio Profesional de carrera	x				x	
16 Diagnóstico riesgo por Unidad administrativa		x			x	
17 Indicadores de metas		x			x	
18 Plataforma Digital Nacional		x			x	
19 Programa anual del CPC	x				x	
20 Presupuesto	x			x		
	8	6	6	6	9	5

Fuente: Elaboración propia con datos de Leyes, Políticas, Programas, Presupuestos en materia Anticorrupción.

Los principales avances que se han dado en el Estado de Sonora en combate a la corrupción, sin duda es el marco normativo, una tarea de gran escala, que comprendió reformar la constitución local y armonizar las leyes secundarias con las de orden federal; la prontitud de promulgar estas leyes tuvo resultados en el corto plazo para conformar institucionalmente el SEA, que tuvo como primera etapa el nombramiento por parte del Congreso local de la comisión de selección para nombrar a los miembros del Comité de Participación Ciudadana (CPC). El proceso de selección se llevó a cabo a puertas abiertas y con transmisiones en vivo vía internet, además el comité elaboró una guía de criterios mínimos a seguir para evaluar a los participantes; sin embargo, resta aún mejorar y ser más precisos sobre todo en la sección de grado académico y méritos, donde se detectó discrecionalidad por parte del comité de selección a falta de parámetros claros y precisos.

Uno de los avances más importantes tiene que ver con el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF), que pasa de ser un órgano dependiente del Poder Legislativo de Estado de Sonora a convertirse en un órgano constitucionalmente autónomo, además, el nombramiento del Auditor Mayor será por parte del Congreso local. Actualmente en Sonora todo el SEA ya ha sido conformado y cuenta con sus atribuciones definidas. Las principales asignaturas por resolver en el corto plazo están ligadas a la operación y funcionamiento del SEA, el Comité coordinador y Secretario técnico; a la brevedad posible deben elaborar

su programa anual y diseñar la Política Estatal Anticorrupción alineada a la Política Nacional Anticorrupción, implementar mecanismos preventivos y efectivos en el combate a la corrupción en todas las instancias del gobierno del estado.

Es de suma importancia que el Congreso local elabore los criterios de selección del CPC, los cuales tienen que ser muy precisos y claros, para que se eviten interpretaciones o en su caso discrecionalidad por parte del comité de selección; esto, de entrada, permitirá contar con un alto grado de legitimidad que no puede faltar en una institución con esa responsabilidad.

#### **Retos del nuevo gobierno nacional: “pasar de la legislación a la acción”**

Los primeros años de implementación no han tenido los resultados esperados ya que se ha puesto en evidencia las debilidades institucionales en particular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y la Fiscalía General de la República (FGR) antes Procuraduría General de la República (PGR), Por ello. La recién iniciada administración pública federal para el periodo 2018-2024 deberá fortalecer los pesos y contrapesos de los órganos anticorrupción, para promover su independencia, además de impulsar una política pública de Integridad, para acabar con la impunidad y consolidar un verdadero Estado de derecho en el país.

Uno de los temas que sigue siendo controversial es el de hacer públicas las declaraciones (patrimonial, de interés y fiscal) de los servidores públicos, lo que permitiría un seguimiento puntual, no sólo por los organismos fiscalizadores, sino por cualquier ciudadano. La información y la rendición de cuentas juegan un papel fundamental para mantener actualizada la Plataforma Digital Nacional, principalmente en los aspectos de evolución patrimonial de los servidores públicos.

Ligado a esto están los procesos de aplicación de las leyes, hay que legislar para incorporar al juego a jueces y magistrados para que sean objeto de vigilancia y rindan cuentas no solo de sus ingresos, sino de sus actividades como impartidores de justicia. Implementar nuevos controles internos y externos, elaborar un diagnóstico por dependencia que permita identificar las áreas más vulnerables o con riesgo a actos de corrupción, capacitar al personal implicado, aplicación efectiva de las sanciones consideradas como no graves, que los procesos para sancionar por delitos graves o deslindar responsabilidades sean pronto y expedito que permitan recobrar la confianza en las instituciones de impartición de justicia. Incorporar la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y al Servicio de Administración Tributaria (SAT) al SNA, así como fortalecer la protección a denunciantes de delitos de corrupción.

## CONCLUSIONES

A más de cuatro años de la reforma constitucional de 2015 que dio pie a la construcción del mayor entramado institucional para combatir la corrupción, hay avances muy importantes sobre todo en el marco normativo, que fue objeto de muchas discusiones y aportaciones de la sociedad civil, la cual estuvo permanentemente vigilante para tener leyes acordes a la magnitud del problema. De ahí la importancia de asumir este problema desde una política pública transversal e integral, donde todos los actores e instituciones deben hacerle frente, incluyendo la participación de la sociedad en la toma de decisiones. Un cambio implica una resistencia y estas aún no han sido vencidas del todo.

Se han dado los primeros pasos en la construcción del diseño institucional, que aún no está articulado y presenta debilidades, los retos son enormes al igual que el problema, materializar estas reformas e implementarlas llevará algunos años, las tareas pendientes están relacionadas con fortalecer las instituciones ya existentes en materia de transparencia y rendición de cuentas, que de ellas dependerá en gran medida el éxito o fracaso del sistema en su conjunto, en síntesis pasar de la legislación a la acción y hacer efectivos los mecanismos institucionales de combate a la corrupción.

## BIBLIOGRAFÍA

- Boehm, Frédéric y Johann Graf Lambsdorff. 2008. "Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional", en *Revista de Economía Institucional*, vol. 11, núm. 21, pp. 45-72. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. 2018. *Semáforo anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción*, consultado en: [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/semáforo-anticorrupcion-monitoreo-de-los-sistemas-locales-anticorrupcion/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/semáforo-anticorrupcion-monitoreo-de-los-sistemas-locales-anticorrupcion/).
- Johnston, Michael. 2005. "Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?", en *Revista Mexicana de Sociología*, año 67, núm. 2, abril-junio, pp. 357-377. México, D.F.: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Merino, Mauricio. 2018. *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción*. Cuadernos de Transparencia 26. Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- Pelizzo, Riccardo y Staphenurst, Rick. 2013. *Cómo mejorar la rendición de cuentas democrática a nivel mundial*, GOPAC y el Instituto del Banco Mundial, publicado por Routledge.
- Soto, Raymundo. 2003. *La corrupción desde una perspectiva económica*. Documento de trabajo No 234. Enero 2003. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Economía.
- Transparencia Internacional. 2018. *Corruption Perceptions Index: full source description*. Berlín: Transparency International.
- Warren, Mark E. 2005. "La democracia contra la corrupción", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 47, No. 193, pp. 109-141. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Normatividad
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA). Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).  
Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa  
(LOTFJA). Diario Oficial de la Federación el 18 de julio  
de 2016.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación  
(LFRCF). Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de  
2016.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

Código Penal Federal (CPF). Diario Oficial de la Federación  
el 14 de agosto de 1931.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_180716.pdf)