



ANATOMÍA DE LA CORRUPCIÓN EN PUEBLA

ALEJANDRO GUILLÉN REYES



ANATOMÍA DE LA CORRUPCIÓN EN PUEBLA

ALEJANDRO GUILLÉN REYES



**PUEBLA CONTRA LA CORRUPCIÓN
Y LA IMPUNIDAD**

ANATOMÍA DE LA CORRUPCIÓN EN PUEBLA

Alejandro Guillén Reyes

Puebla contra la corrupción y la impunidad, A.C.

PCCI Editorial

©Puebla contra la corrupción y la impunidad, A.C.

www.pueblacontralacorrupcion.org

Impreso en México



CONTENIDO

Presentación p. 7

Introducción p. 9

1

Índices de la corrupción en Puebla p. 15

2

Corrupción y algunas variables socioeconómicas en Puebla p.35

3

La corrupción y su relación con otros problemas sociales p.55

4

Corrupción, transparencia e impunidad p. 71

5

Empresas, ciudadanía y costos de la corrupción en Puebla p. 83

6

El Sistema Estatal Anticorrupción p. 93

Conclusiones p. 137

Referencias p. 141

Anexo 1 p. 147

Anexo 2 p. 151

PRESENTACIÓN

Puebla contra la corrupción y la impunidad presenta la *Anatomía de la corrupción en Puebla* con una serie de datos y evidencia que dan cuenta de su evolución en el tiempo y su situación actual. A semejanza del libro de María Amparo Casar *México: Anatomía de la Corrupción*, publicado por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad en su ya segunda edición, este libro de Alejandro Guillén Reyes utiliza información semejante a nivel estatal para retratar lo que está ocurriendo en el país. En un capítulo final, analiza la conformación del Sistema Estatal Anticorrupción en Puebla y su proceso de implementación.

Como es bien sabido, la corrupción es un fenómeno que se manifiesta de múltiples maneras, que tiene causas muy variadas y que sus consecuencias son múltiples. Tenemos corrupción en acciones del gobierno y del sector privado, que se expresa en las compras de bienes y servicios, en la contratación de obra pública, en la tramitación de permisos y un largo etcétera. A pesar de que la ley indica que en general se deben llevar a cabo licitaciones abiertas para escoger la mejor oferta y al mejor postor, más de la mitad de las compras y contrataciones se realizan sin seguir ese proceso y se amparan en la excepción, que son las adjudicaciones directas. En Puebla, los porcentajes son altos y se pueden seguir en nuestro reporte sobre “Adquisiciones públicas bajo la lupa” que ya publicamos.

Los perpetradores de actos de corrupción suelen actuar en grupo, pues se requieren ligas entre funcionarios y miembros del sector privado, establecen estructuras dentro y fuera de los gobiernos, y cuentan con complicidades en entidades públicas y privadas. Quienes realizan actos de corrupción utilizan diversos medios, como la contratación de empresas fantasmas, o “arreglan” licitaciones o concursos entre tres proveedores, o simplemente no se realizan las obras contratadas en colusión con las empresas “ganadoras” de los concursos.

La impunidad es hermana gemela de la corrupción y quizás sea la principal causa de que no se logre abatir ni controlar la corrupción, pues no se ven sus consecuencias. La impunidad es el aliciente mayor que existe para un pillo

continuar siéndolo, y por ello no será posible controlarla si no se abate. Por ello el Sistema Nacional Anticorrupción fue diseñado para combatir ambos fenómenos.

Así, en este tomo el autor estudia, cuantifica y compara diversos indicadores de la corrupción y de la impunidad en Puebla. El libro analiza la percepción de la corrupción, la relación existente entre variables socioeconómicas como la pobreza y la corrupción, la relación entre corrupción, transparencia e impunidad, el papel de la iniciativa privada, la ciudadanía y el costo de la corrupción. Finalmente, el doctor Guillén muestra la estructura del Sistema Estatal Anticorrupción, su establecimiento en Puebla, y la serie de dificultades que ha enfrentado en su corta vida.

Por todo ello sabemos que el estado está rezagado en materia de corrupción e impunidad, que su lucha en el estado ha sido dificultada por la élite política y que hay intenciones de debilitarlo al máximo.

En este libro, Puebla contra la corrupción y la impunidad pretende mostrar a la ciudadanía el estado que guarda la corrupción en Puebla, los esfuerzos de lucha en contra de esos vicios y sus perspectivas de éxito hacia adelante.



INTRODUCCIÓN

Sobre la corrupción en el viejo sistema político mexicano, en aquel del partido hegemónico con gobiernos presidencialistas autoritarios, se decía que era una forma de control político. Entonces, el gobierno autoritario, en alguna de sus vetas, se legitimaba a través de una pirámide de prácticas que convertían una parte de los recursos públicos en ganancias privadas, y que iban desde las “mordidas” o la “corrupción de ventanilla” hasta los grandes rumores de “enriquecimiento inexplicable”. Parecía que había una permisividad e incluso una complicidad tácita entre ciudadanos, funcionarios públicos y gobierno. Se decía que ese era el aceite con el que la maquinaria del viejo sistema político mexicano se lubricaba para lograr una parte de “la estabilidad y la paz social”.

Hoy, la historia contemporánea nacional nos está enseñando que, además de estar costando vidas y recursos, la corrupción engloba también una serie de acciones a la que algunos gobiernos de distintos orígenes partidistas recurren para conquistar poder político y sostenerse en él, convirtiéndose en destructores de la democracia.

Las democracias necesitan que los recursos públicos recaudados se empleen para resolver problemas que afectan a una sociedad, siempre con un criterio incluyente. Su manejo requiere de la transparencia, de la rendición de cuentas, de los contrapesos a los poderes formales, de su defensa y ejercicio a través de instituciones autónomas con participación ciudadana y protegidas por un marco legal para hacer que lo público, que las cosas propias del Estado, siempre estén bajo la luz del escrutinio ciudadano.

En cambio, los gobiernos con perfil autoritario recurren a la opacidad, asumen el patrimonialismo como si fuera un derecho, hacen de lo público algo que se pueda manejar a su discreción sin rendirle cuentas a nadie. Una vez que tienen el poder político, los gobiernos sin espíritu democrático copan los puestos públicos colocando a incondicionales en posiciones clave para hacerse de manera ilegal de recursos públicos o privados, y utilizarlos para fines personales o de grupúsculos hacia campañas políticas. Es ahí donde se genera toda una red de complicidades (presidente de la República, gobernadores, senadores, diputados, presidentes municipales, presidentes auxiliares,

empresarios, “operadores”, “movilizadores”, líderes gremiales, de colonia, etc.) que alcanza su punto culminante en el “clientelismo electoral”, dirigido a la compra del voto de aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, Integralia y Puebla Contra la Corrupción y la Impunidad han documentado el fenómeno.

La corrupción grande y pequeña no se concentra sólo en las élites de la administración pública o del gobierno o en las recepciones y pasillos de las oficinas burocráticas. La corrupción atraviesa distintos nervios del sistema político mexicano. Por ello, para enfrentarla, no es suficiente encarcelar a quienes cometen actos tipificados como delitos de corrupción y hacer de esas detenciones espectáculos mediáticos. El combate a este dañino fenómeno social debe ser sistémico y a partir de sus causas, sin dejar de sancionar a quienes cometan faltas administrativas graves o algún delito de corrupción, tal y como lo han propuesto quienes diseñaron el Sistema Nacional Anticorrupción.

Por otra parte, al revisar las mediciones del fenómeno de la corrupción publicadas en 2021, México, en comparación con otros países, se encuentra más cerca de los países con los peores índices de percepción de corrupción. Ocupa los lugares 121 de 128 y 124 de 180 en los índices de *World Justice Project* y *Transparencia Internacional*, respectivamente. Independientemente de los cuestionamientos que pueda haber hacia este tipo de mediciones, es innegable que, desde que comenzaron a realizarse, México ha tenido en la corrupción un serio problema y no halla hasta el momento la forma en cómo disminuirla.

Si bien cada vez que las organizaciones mencionadas publican los índices de corrupción nuestro país en su conjunto sale mal parado, encontramos que no todos los estados de la República tienen los mismos resultados en las mediciones de percepción ciudadana y tasa de prevalencia de experiencias de hechos de corrupción que realiza el INEGI a través de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Algunos estados como Yucatán y Querétaro obtuvieron en 2019 los menores porcentajes de percepción de frecuencia de hechos de corrupción; por su parte, Zacatecas y Colima registraron en ese mismo año la menor tasa de prevalencia de todo el país. Baja California Sur llegó a ocupar el tercer lugar en ambos rubros.

En cambio, hay entidades que se encuentran entre las diez con los porcentajes de percepción y las tasas más altas de víctimas de la corrupción de la República. Ahí el problema de corrupción es aún más preocupante. Tal es

el caso del estado de Puebla que en el mismo año de 2019 ocupó el lugar 24 de 32 con un 89.5 % de ciudadanos que perciben como “frecuentes” y “muy frecuentes” los hechos de corrupción, y registró una de las mayores tasas de prevalencia de ciudadanos que experimentaron algún hecho de corrupción (15,693), ocupando el lugar 23 entre los 32 estados del país. Todos estos datos confirman el por qué la corrupción es uno de los problemas que más preocupan a la ciudadanía.

Si la corrupción nos está costando vidas, “privatizando” en forma ilegal los recursos que son públicos y de paso está minando las instituciones democráticas, el Estado mexicano tiene la imperiosa necesidad de combatirla a través de la actuación conjunta de su sociedad y gobierno a pesar de la resistencia de estos últimos a ser vigilados y, en su caso, denunciados. Por ello ha sido plausible el surgimiento de un sistema nacional y los sistemas estatales anticorrupción en cuya creación han participado activamente académicos, organizaciones de la sociedad civil y aquella parte de la ciudadanía comprometida con la causa de construir un México más íntegro.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por todos ellos y por las ciudadanas y los ciudadanos integrantes de los comités de participación y algunas de las instituciones autónomas y gubernamentales que lo constituyen, el Sistema Anticorrupción aún no ha logrado incidir en la disminución del problema. La clase política en general, salvo muy honrosas excepciones, y sus gobiernos en los tres órdenes, exhiben poca o nula voluntad política para colaborar con los sistemas e incluso en algunos casos llegan a “dinamitarlos”, como es el caso del gobierno de Luis Miguel Barbosa en Puebla.

Siguiendo la ruta trazada por María Amparo Casar en *Anatomía de la Corrupción* (2016), en Puebla Contra la Corrupción y la Impunidad hemos elaborado este trabajo de investigación en el que analizamos la situación que guarda el problema de la corrupción en Puebla en comparación con otros estados de la República Mexicana. Exploramos su posible relación con otras variables tales como el PIB per cápita, la pobreza, la educación, la transparencia y acceso a la información, la impartición de justicia, la impunidad, entre otras, y hacemos un breve recuento de lo que ha realizado el Sistema Estatal Anticorrupción en estos casi cuatro años de operación.

El trabajo consta de seis capítulos. En el primer capítulo hacemos un breve recorrido sobre la palabra *corrupción* y algunas de las diferentes aportaciones que distintos autores e instituciones han realizado para dotar de contenido a la palabra y delimitarla. Al final de ese apartado tomamos aque-

llos conceptos que nos servirán de base para la realización de este trabajo. También, de acuerdo con los resultados del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) publicados por Transparencia Mexicana entre los años 2001 y 2011, y de los porcentajes de percepción sobre la frecuencia de hechos de corrupción y la tasa de prevalencia de experiencias de corrupción de la ENCIG del INEGI dados a conocer entre 2013 y 2020, se hace un análisis comparativo del comportamiento del fenómeno de la corrupción en los años de los lapsos mencionados en el estado de Puebla con respecto a otras entidades de la República.

En el segundo capítulo planteamos la posible relación entre la corrupción con el PIB per cápita, la pobreza y la educación. Si bien en el ámbito internacional existe una correlación positiva en los países que tienen menores índices de percepción de la corrupción (el IPC de Transparencia internacional) coincidiendo con mayores niveles de PIB per cápita, en el panorama nacional no se aprecia con claridad esa correlación. Sin embargo, sí se logra apreciar que hay estados como Puebla que tienen mayores índices de corrupción y al mismo tiempo poseen un menor PIB per cápita y mayores índices de pobreza y pobreza extrema. Además, en materia educativa, encontramos que no a todos los estados con las mejores calificaciones en las pruebas PLANEA (que evalúa matemáticas y lenguaje y comunicación) corresponden menores porcentajes de percepción o menores tasas de experiencias de hechos de corrupción.

El fenómeno social de la corrupción es uno de los problemas que más preocupan a la sociedad mexicana y, por supuesto, Puebla no es la excepción. La ciudadanía también relaciona la corrupción con otros problemas tales como la inseguridad pública y la delincuencia, el mal desempeño del gobierno, la falta de rendición de cuentas y la mala aplicación de la ley. Además, identifica a determinadas instituciones como más corruptas que otras. Todo esto será abordado en el tercer capítulo.

En el cuarto capítulo analizamos la situación en el estado de Puebla de dos temas estrechamente relacionados con la corrupción: la transparencia y la impunidad; mientras que en el capítulo quinto hablamos de la corrupción en la relación entre empresarios y ciudadanía en general con el gobierno en Puebla.

En el sexto y último capítulo hacemos un recuento sobre lo que ha sido la experiencia del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla. Hacemos mención de los elementos básicos del diseño institucional original el cual ha estado distanciado de lo que ha sido su ejecución. También recordamos cómo se

llevó acabo la instalación de los componentes del Sistema, la cual no tuvo contratiempos gracias a que en ese momento existió la voluntad política del gobierno del estado para cumplir con la ley. En resumen, hablamos de las acciones y metas alcanzadas tanto por el Comité Estatal de Participación Ciudadana como por el Comité Coordinador. Vemos como, mientras hubo cooperación entre ambas instancias, el sistema tuvo movimiento y ciertos logros. En cambio, en el momento en que inició el conflicto entre el comité ciudadano y el gobierno del estado (provocado por este último), el funcionamiento del Sistema se atrofió, generando pérdidas de recursos y tiempo.

Esperamos que este trabajo de investigación permita introducir a sus lectores en el conocimiento del problema de la corrupción en Puebla y apreciar que no es suficiente con la buena voluntad para poder combatir este mal social. Se requiere del fortalecimiento de instituciones en las que autoridades, servidores públicos y ciudadanía comprometida con el tema coordinen sus esfuerzos y cumplan con las atribuciones que la ley les reconoce.



1

ÍNDICES DE LA PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN PUEBLA

El objetivo de este capítulo es analizar, de acuerdo con la información publicada por Transparencia Mexicana y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la situación de la corrupción –tanto su percepción como las experiencias de soborno o cohecho– en el estado de Puebla, comparadas con las demás entidades de la República Mexicana.

Este capítulo se divide en cuatro apartados.

El primero trata sobre algunas definiciones o conceptos de la palabra corrupción que nos permitan ubicar tipos y hechos de corrupción, las faltas y delitos de acuerdo con nuestras leyes, y distinguir la corrupción vista como un comportamiento individual inmoral o ilegal de aquella conceptualización causal que define la corrupción como un fenómeno político sistémico.

En el segundo apartado se aborda el problema de la medición de la corrupción, para dar paso al tercer apartado en el que se mostrará el comportamiento de los niveles de corrupción que presentaba Puebla en los años 2001, 2003, 2005, 2007 y 2010, comparados con los de otras entidades de la República, a partir del Índice Nacional de Corrupción de Buen Gobierno (INCBG) de Transparencia Mexicana.

En el cuarto y último apartado se analizan los lugares que ocupa el estado de Puebla a nivel nacional en cuanto a la percepción de frecuencia de corrupción y tasa de prevalencia de víctimas, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en los años 2013, 2015, 2017 y 2019. Se demostrará que en Puebla los porcentajes tanto de la percepción de la frecuencia con la que ocurren hechos de corrupción como de la “pequeña corrupción” son altos en comparación con otras entidades del país.

1.1 Concepto de corrupción

Sin dejar de reconocer su complejidad, es importante analizar algunos conceptos de la palabra corrupción para delimitar en qué consiste este fenómeno social y elegir aquellas definiciones que nos acompañarán en la explicación de los capítulos que componen este libro.

De acuerdo con la Real Academia Española (RAE), en una de las acepciones del significado de la palabra que se encuentran en su Diccionario de la lengua, nos dice que en las organizaciones, especialmente en las públicas, la corrupción es la “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas –especialmente de las organizaciones públicas– en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores” (Real Academia Española, 2020)

Por su parte, una de las organizaciones más citadas en la materia, Transparencia Internacional (TI), ha definido la corrupción como “el abuso del poder encomendado para beneficio privado”.

Dependiendo de la cantidad de dinero perdido y del sector donde se produce, TI clasifica la corrupción en gran corrupción, pequeña corrupción y corrupción política. La gran corrupción consiste en el abuso del poder de alto nivel que beneficia a unos pocos a expensas de muchos, causando daños graves y generalizados a los individuos y a la sociedad; la pequeña corrupción es el abuso del poder encomendado por parte de funcionarios públicos en sus interacciones con los ciudadanos cuando estos intentan acceder a bienes o servicios básicos en lugares como hospitales, escuelas, policía y otras agencias; finalmente, la corrupción política consiste en la manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los tomadores de decisiones políticas, quienes abusan de su posición para mantener su poder, estatus y riqueza (Transparencia Internacional, 2018).

Mientras que la definición de la RAE no cierra la posibilidad de que la corrupción se dé en organizaciones privadas, los criterios y explicación de la clasificación de los tipos de corrupción que hace TI sólo hace referencia a la corrupción cometida por servidores públicos. El “poder encomendado” al que se refiere TI es un poder ejercido por políticos o funcionarios públicos, excluyendo los hechos de corrupción cometidos por particulares.

La definición de la RAE, si bien tiene la virtud de dejar abierta la puerta para incluir la corrupción de los particulares, reduce a sus beneficiarios “económicos o de otra índole” sólo a sus “gestores”, y no lo amplía a lo “privado” (el gestor y aquellos particulares que el gestor decida) como lo contempla en su concepto TI.

Una definición que engarza los conceptos tanto de la RAE como de TI es la ofrecida por María Amparo Casar en *Anatomía de la Corrupción*: la corrupción “es el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de

generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual” (Casar, 2016, p. 11).

Sobre esta definición, Casar argumenta que son tantos los comportamientos identificados con la palabra corrupción que, al momento de estar ante la autoridad judicial, la interpretación de si la conducta en cuestión constituye o no un abuso del poder público para beneficio privado puede ser elusiva. “De aquí la importancia de que el marco jurídico tipifique con precisión las conductas delictivas en esta materia” (*Ibid*).

Si bien la expresión “beneficio indebido” puede generar distintas interpretaciones, como categoría analítica puede abarcar tanto al “beneficio ilegítimo” como al “beneficio ilegal” o “ilícito”.

Algunos de los actos ilegales identificados como delitos de corrupción fueron enumerados en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, conocida también como la Convención de Mérida. En el documento se estableció que cada Estado parte “adoptará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas que sean necesarias, incluidas medidas legislativas y administrativas, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones” (ONU, 2004, artículo 65).

El Estado mexicano dio cumplimiento a las obligaciones contraídas en la Convención y tipificó las faltas administrativas graves de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con ellas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (publicada con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en 2016) y a los delitos por hechos de corrupción establecidos en el Título Décimo del Código Penal Federal (ver Tabla 1.1).

Esta lista de faltas administrativas graves y delitos nos permite en principio distinguir, desde el punto de vista legal, los hechos de corrupción de los que no lo son y, al mismo tiempo, nos sirve para clasificar aquellos actos de corrupción cometidos por servidores públicos y aquellos cometidos por particulares.

El concepto de corrupción del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reconoce esta parte específica relacionada con la ilegalidad al delimitar a la corrupción como “un acto ilegal que ocurre cuando un servidor público abusa de sus funciones para obtener dinero, regalos, favores, o cualquier beneficio para sí mismo, sus familiares o conocidos” (INEGI, ENCIG, Marco Conceptual, 2018, p. 86). Esta definición está considerada en los primeros cinco capítulos de este libro.

TABLA 1.1. FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES
Y DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	CÓDIGO PENAL FEDERAL
<p>FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS:</p> <p>Art. 52. Cohecho. Art. 53. Peculado. Art. 54. Desvío de recursos públicos. Art. 55. Utilización indebida de información. Art. 57. Abuso de funciones. Art. 58. Conflicto de interés. Art. 59. Contratación indebida. Art. 60. Enriquecimiento oculto. Art. 60. Bis. Simulación de acto jurídico. Art. 61. Tráfico de influencias. Art. 62. Encubrimiento. Art. 63. Desacato. Art. 63 Bis. Nepotismo. Art. 64. Obstrucción de la justicia. Art. 64 Bis. Violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos.</p>	<p>DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN:</p> <p>Art. 214. Ejercicio ilícito de servicio público. Art. 215. Abuso de autoridad. Art. 216. Coalición de servidores públicos. Art. 217. Uso ilícito de atribuciones y facultades. Art. 218. Concusión. Art. 219. Intimidación. Art. 220. Ejercicio abusivo de funciones. Art. 221. Tráfico de influencia. Art. 222. Cohecho. Art. 222 bis. Cohecho a servidores públicos extranjeros. Art. 223. Peculado. Art. 224. Enriquecimiento ilícito.</p>
<p>ACTOS DE PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES:</p> <p>Art. 66. Soborno. Art. 67. Participación ilícita en procedimientos administrativos. Art. 68. Tráfico de influencias. Art. 69. Utilización de información falsa. Art. 70. Colusión. Art. 71. Uso indebido de recursos públicos. Art. 72. Contratación indebida de ex servidores públicos.</p> <p>FALTAS DE PARTICULARES EN SITUACIÓN ESPECIAL:</p> <p>Art. 73. Faltas de particulares en situación especial, (aquellas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público relacionadas con el cohecho).</p>	<p>CÓDIGO PENAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA</p> <p>DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas. Art. 417. » Abuso de autoridad o incumplimiento de un deber legal. Art. 419., 419 Bis, 420, 420 Bis. » Delitos cometidos en la procuración y administración de justicia y en otros ramos del poder público. Art. 421, 423, 424 y 425. » Cohecho. Art. 426 y 427. » Peculado. Art. 428 y 429. » Concusión. Art. 430 y 431. » Enriquecimiento ilícito. Art. 432, 433 y 434. » Tráfico de influencia. Art. 435 y 436. » Coalición. Art. 436 Bis. » Uso Ilícito de atribuciones y facultades. Art. 436 Ter. » Evasión de presos. Art. 436 Quinquies y ss.

Fuente: elaboración propia con artículos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019) y el Código Penal Federal (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020).

Sin embargo, no todo el dinero, regalos o favores son para beneficio personal, de la familia o de los amigos del abusivo servidor público. El uso de cantidades millonarias de dinero ilegal en las campañas políticas constituyen una cadena de hechos de corrupción (clientelismo electoral) con la cual se busca beneficiar a un candidato o partido político mediante la compra del voto en detrimento de la libertad electoral y del erario.

Esto cambia la dimensión del fenómeno de la corrupción. Ya no se trata sólo de un hecho de corrupción tipificado como delito cometido por un servidor público para beneficio personal o el de sus familiares o amigos, sino que se trata de un fenómeno social sistémico en el que participan servidores públicos de todos los niveles, funcionarios de los partidos y de las instituciones electorales, candidatos y empresarios, que constituyen una gran cadena de transmisión de dinero ilegal no detectado por las autoridades electorales hasta llegar a los intermediarios o “movilizadores” que son quienes compran el voto a los electores-clientes que son personas de escasos recursos (Guillén, PCCI, 2020, p.20 y ss). Hay una apropiación de recursos públicos con el objetivo de comprar los sufragios que pueden servir para ganar (aunque no siempre lo logran) un cargo de elección popular.

En este sentido, la Red de Rendición de Cuentas (RRC) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) ha definido la corrupción como “un problema de captura que se traduce en la (in)capacidad del Estado para controlar el particularismo. Se trata de una forma de organización social que se caracteriza por la distribución de bienes sobre una base no universalista que refleja el acceso y distribución restringida al poder”. Agregando que la corrupción es un problema político cuyas causas obedecen a “grupos públicos y privados, intereses y dinámicas contrarias al interés público (que) influyen y determinan el acceso a los cargos públicos y a los de representación popular, lo cual genera un ejercicio discrecional, distorsionado y opaco de los recursos públicos, provoca que las administraciones no se conduzcan con apego a las normas que las regulan ni con rendición de cuentas y que, por lo tanto, el aparato punitivo del Estado se ejerza de manera disfuncional y selectiva” (RRC-CIDE, 2018, pp. 3-4).

Esta conceptualización del fenómeno de la corrupción será retomada en el capítulo 6 en el que abordaremos el tema del sistema anticorrupción debido a la estrecha relación entre la RRC del CIDE y el origen de su diseño institucional.

1.2 Medición de la corrupción

La medición de la corrupción sigue siendo un reto para los investigadores dedicados a este tema ya que difícilmente alguno de los actores que participan en el acto va a confesar en una encuesta o en una entrevista que cometieron el delito.

El INEGI, por ejemplo, plantea la complejidad de la medición del cohecho (que es tan sólo uno de los delitos de corrupción), de la siguiente manera:

“La medición de la corrupción implica importantes complicaciones al ser ésta un fenómeno en el que se necesitan dos partes para concretar el delito. A su vez, por su carácter de cohecho, tanto los servidores públicos como la población en general tienden a ocultar las situaciones, complicando la captación del fenómeno en las encuestas de percepción. Esta complicación no es exclusiva de un régimen o de una sociedad determinados, sino que es una característica inherente al fenómeno mismo.” (INEGI, ENCIG, Marco Conceptual, 2018, p. 15).

En efecto, los delitos de corrupción se realizan en un ambiente de opacidad, complicidad e impunidad (Casar, 2016) y los ocultan, lo cual dificulta la medición directa del fenómeno.

Para medir la corrupción (o temas estrechamente relacionados como la transparencia o la impunidad, por ejemplo) ha habido distintos esfuerzos de organizaciones e instituciones, tanto a nivel nacional como internacional, cuyas estimaciones nos han permitido tener un mayor conocimiento del fenómeno desde distintas metodologías, variables, mediciones, índices, etcétera.

De esta manera, por ejemplo, en *Anatomía de la Corrupción*, Casar (2016, pp.16-23) utiliza al inicio del estudio el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) desarrollado por Transparencia Internacional (TI) para analizar y comparar la corrupción en México con distintos grupos de países, lo cual nos da una idea de la gravedad del problema.

En la Tabla 1.2 se sintetiza este ejercicio (con datos de TI 2019) en el que se muestra que, al compararse con otros países, los lugares que ocupa México en el mundo por su IPC (nuestro país tiene un índice de 29) son preocupantes:

**TABLA 1.2. POSICIÓN QUE OCUPA MÉXICO EN EL MUNDO
DE ACUERDO CON EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2020
(TRANSPARENCIA INTERNACIONAL)**

BLOQUE/REGIÓN	POSICIÓN	TOTAL DE PAÍSES
Global	124	180
OCDE	43	44
América	25	32
G20	18	19
BRICS + México	5	6

Fuente: Casar (2016, p.23) actualizado con datos de Transparencia internacional (2021).

Si a nivel internacional nuestro país ocupa lugares alarmantes en materia de corrupción, es de suponer que todos los estados de la República Mexicana están involucrados en el problema y, al mismo tiempo, debemos distinguir que algunos lo están más que otros. Entre los más señalados por sus habitantes en cuanto a la existencia o frecuencia del fenómeno se encuentra el estado de Puebla.

1.3 El problema de la corrupción en Puebla comparado con otras entidades de la República Mexicana

Desde que en México se realizan encuestas para captar las experiencias y percepciones de la población acerca de la corrupción, Puebla ha resultado ser uno de los estados con los mayores índices y porcentajes, ocupando las últimas posiciones de “buenos gobiernos” en la lista de las 32 entidades federativas.

Para analizar el problema de la corrupción en el estado de Puebla y compararlo con otras entidades de la República mexicana, podemos iniciar citando una de las primeras mediciones que se hicieron a nivel nacional y que nos puede servir como antecedente o marco histórico para nuestra investigación: el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) desarrollado por Transparencia Mexicana durante la primera década del siglo XXI.

Considerada por ellos mismos como “la primera serie histórica del país en materia de corrupción en trámites y servicios públicos”, las cinco entregas del INCBG (2001, 2003, 2005, 2007 y 2010) realizadas por Transparencia Mexicana permiten analizar “las experiencias y percepciones acerca de la corrupción” (Transparencia Mexicana, 2001, el subrayado es de PCCI) en servicios

públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por empresas particulares en cada una de las entidades de la República, utilizando una escala de 0 a 100 donde a menor valor (o entre más se acerque a cero), menor corrupción.

Cabe destacar que el INCBG es un esfuerzo por medir no sólo las percepciones (lo que la gente cree que es), sino también las experiencias (lo que la gente ha vivido).

En esta serie de resultados, podemos observar que Puebla exhibe un comportamiento variable con índices que van en un rango 18.0 en 2003 a 10.9 en 2005. En las cuatro primeras encuestas Puebla ocupó los últimos lugares en “Buen Gobierno”, como se observa en la Tabla 1.3:

TABLA 1.3. INCBG DE PUEBLA Y POSICIÓN A NIVEL NACIONAL EN LOS AÑOS 2001, 2003, 2005 Y 2007

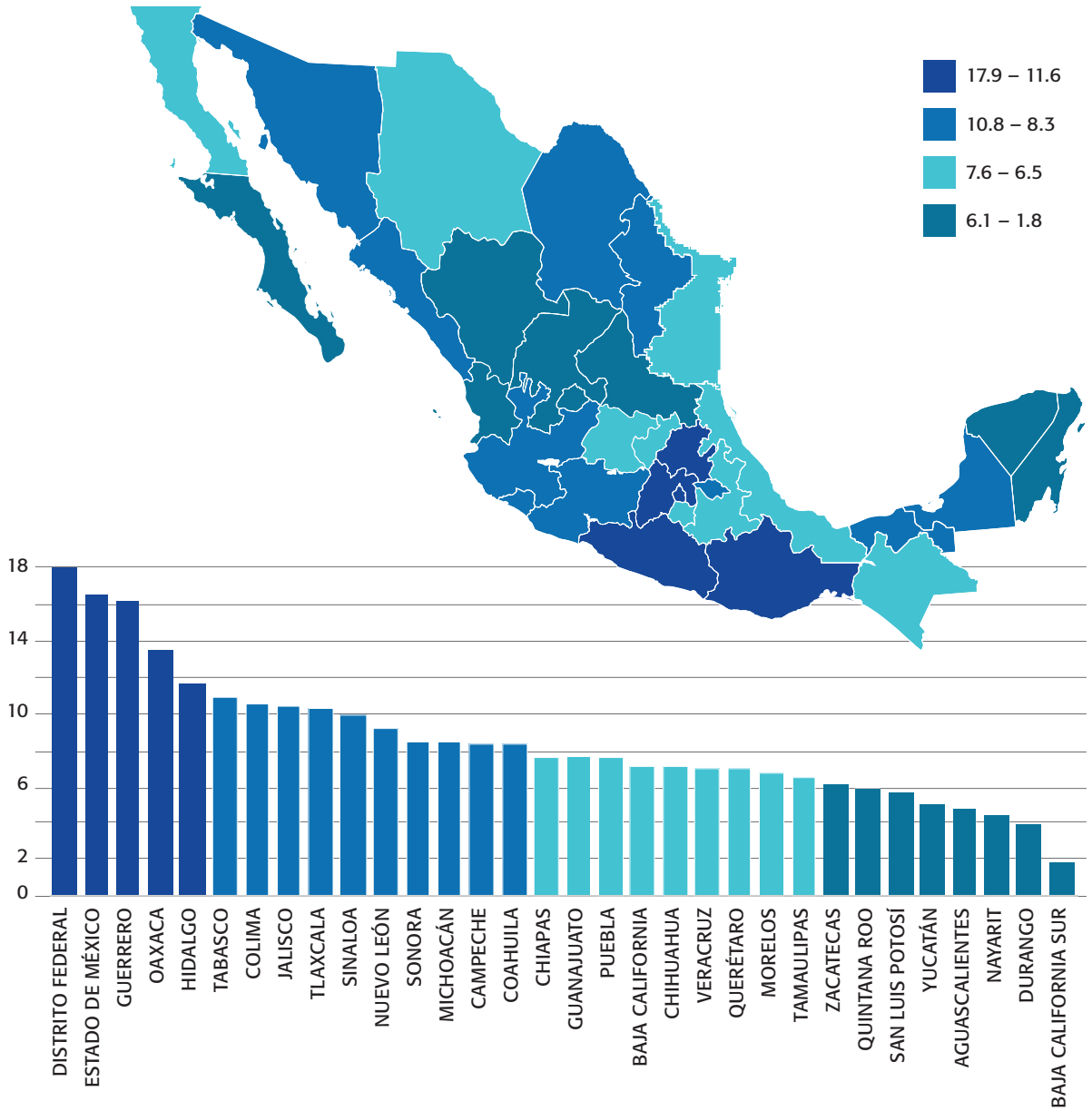
AÑO	INCBG	POSICIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA (ENTRE LAS 32 ENTIDADES DE LA REPÚBLICA MEXICANA)
2001	12.1	29
2003	18.0	32
2005	10.9	25
2007	11.0	29

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana (2011, p. 8)

Llama la atención que en 2003 Puebla haya ocupado el último lugar. En ese año fue señalado por sus ciudadanos como el estado más corrupto de las 32 entidades del país en cuanto a los servicios públicos que ofrece, con un INCBG de 18, mientras que en los años 2001, 2005 y 2007, su índice fue más o menos constante al ubicarse en un rango de entre 12.1 y 10.9, pero siempre ubicado en la última parte de la tabla. Tanto en 2001 como en 2007 ocupó el lugar 29 de los 32 estados.

En 2010 Puebla avanzó trece lugares pasando del lugar 29 que ocupaba en 2007 al lugar número 16 (empatado con Guanajuato y Chiapas) disminuyendo su INCBG de 11.0 a 7.6 (ver Gráfica 1.1).

GRÁFICA 1.1 EL INCBG* 2010 DE PUEBLA Y LAS 31 ENTIDADES DE LA REPÚBLICA



* Índice Nacional de Corrupción de Buen Gobierno

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana 2010.

En la última medición del INCBG parecía indicar que de 2003 a 2010 los gobiernos de Puebla y los gobiernos federales algo hicieron para disminuir “las experiencias y percepciones” de corrupción en los servicios públicos ofrecidos en la entidad y por ello el estado avanzó del último lugar en 2003 a la mitad de la lista de estados en 2010, mostrando también que el registro de las percepciones y experiencias que los ciudadanos tienen en su relación cotidiana con servidores públicos (a través de los servicios que estos ofrecen) es diferente a la percepción general que una población pueda tener sobre la corrupción “a gran escala”. Las percepciones pueden ir por rutas distintas; este resultado del INCBG significaba para Puebla un avance importante en materia de buen gobierno y combate a la “pequeña corrupción”.

Después de 2010, Transparencia Mexicana ya no llevó a cabo encuestas para medir el INCBG.

1.4 Medición de la percepción de la frecuencia de corrupción y tasa de prevalencia de víctimas en la ENCIG

En 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estableció como uno de los objetivos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) medir la percepción de la corrupción en México, generando “estimaciones sobre la prevalencia de víctimas de actos de corrupción y la incidencia de los mismos cometidos en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades” (INEGI, ENCIG, Marco Conceptual, 2014, p. 21).

Percepción de la frecuencia de corrupción y las estimaciones sobre la prevalencia de víctimas, son dos de los indicadores de la ENCIG que nos permitirán tener una estimación de la situación del estado de Puebla comparada con otras entidades en los últimos años. Para ello es importante subrayar que medir la percepción es diferente a medir las experiencias directas de la gente con hechos de la corrupción.

La ENCIG ha sido publicada en 2013, 2015, 2017 y 2019, con lo cual el INEGI también nos ofrece una serie de resultados que nos permite analizar la percepción de la frecuencia de la corrupción en el estado de Puebla comparada con otros estados en la segunda década del siglo XXI.

Lo primero a destacar en esta serie es que a nivel nacional el porcentaje de personas que perciben la realización frecuente de hechos de corrupción ha aumentado de 88.3 % en 2013 a 89.5 % en 2019 (Tabla 1.4):

TABLA 1.4. PERCEPCIÓN DE LA FRECUENCIA DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

ENCIG 2013	ENCIG 2015	ENCIG 2017	ENCIG 2019
Muy frecuente + frecuente	Muy frecuente + frecuente	Muy frecuente + frecuente	Muy frecuente + frecuente
48 + 40.3 = 88.3	48.9 + 39.9 = 88.8	53.6 + 37.5 = 91.1	38.7 + 50.8 = 89.5

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2013, 2015, 2017 y 2019 del INEGI.

En cuanto a Puebla, la percepción de la corrupción (al igual que el comportamiento registrado en la serie histórica del INCBG), es muy variable, mostrando “saltos” considerables en la lista de posiciones de las entidades federativas entre los años 2013 y 2017.

Al ordenar la lista de los estados de menor a mayor percepción de la frecuencia de corrupción (cercano a 100, mayor corrupción) en cada una de las cuatro entregas de la ENCIG, en 2013 el estado de Puebla se ubicó en el lugar 27 de las 32 entidades federativas en cuanto al porcentaje de la población que percibe que la corrupción es “frecuente” y “muy frecuente” (ver Tabla 1.5).

TABLA 1.5 PERCEPCIÓN DE LA FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN Y POSICIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ORDENADAS DE MENOR A MAYOR PORCENTAJE

ENTIDAD FEDERATIVA	% ENCIG 2013 LUGAR		% ENCIG 2015 LUGAR		% ENCIG 2017 LUGAR		% ENCIG 2019 LUGAR	
Aguascalientes	78.3	3	80.9	4	83.7	5	81.9	7
Baja California	83.5	12	89.5	21	88.7	12	88.3	22
Baja California Sur	84.6	14	83.8	10	89.5	13	76.2	3
Campeche	79.3	4	82.7	6	83.6	4	84.3	11
Coahuila	81.6	8	83.5	8	85.9	9	80.8	4
Colima	79.7	5	84.9	12	85	8	84.1	10
Chiapas	84.6	15	94	30	89.8	14	87.6	20
Chihuahua	87.4	20	85.7	14	87.4	11	89.3	23
Ciudad de México	95.3	32	95.1	32	96.3	32	90	27
Durango	89.6	23	86.1	15	83.9	6	82.5	8
Guanajuato	89.3	21	88.2	17	90.8	18	80.8	5

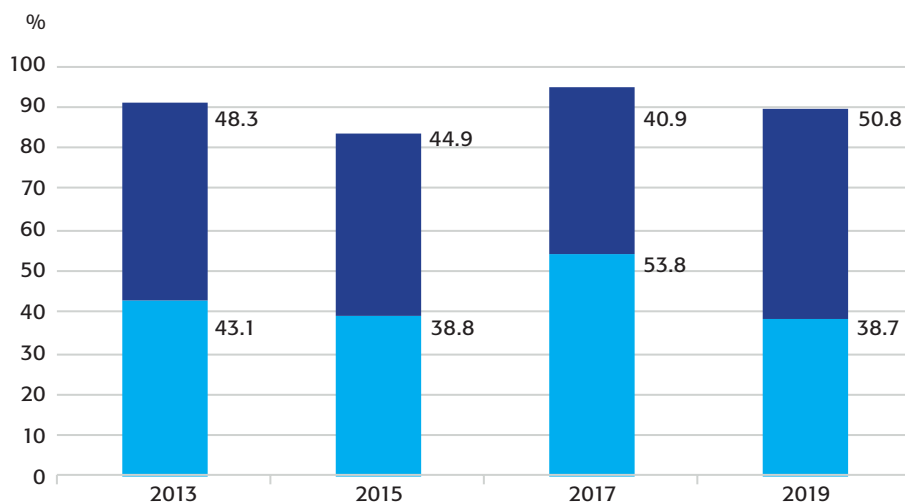
Guerrero	90.1	24	93	29	92.3	23	87.5	19
Hidalgo	81	7	77.6	3	82	3	85.4	16
Jalisco	94.7	31	92.3	28	91.7	21	85	14
Estado de México	90.3	25	89.8	23	93.4	26	91.6	31
Michoacán	92.2	30	90.7	25	90	16	90.4	30
Morelos	91.7	29	90.7	26	93.1	25	90.3	29
Nayarit	80.8	6	85	13	93.6	27	87	18
Nuevo León	85.7	17	89.3	19	89.8	15	84.9	13
Oaxaca	89.3	22	92.2	27	94.3	28	90.1	28
Puebla	91.4	27	83.7	9	94.7	30	89.5	24
Querétaro	65	1	73.3	1	75.2	2	71.9	2
Quintana Roo	83.7	13	83.3	7	93	24	89.6	25
San Luis Potosí	82.3	10	90.1	24	90.1	17	85.1	15
Sinaloa	90.5	26	89.3	20	92.2	22	84.8	12
Sonora	86.6	18	89.6	22	91.5	20	85.7	17
Tabasco	91.6	28	94.1	31	94.5	29	91.7	32
Tamaulipas	82.9	11	82.2	5	86	10	81.1	6
Tlaxcala	81.6	9	84	11	84.4	7	83.7	9
Veracruz	84.6	16	86.5	16	95	31	87.6	21
Yucatán	72.2	2	75.3	2	75	1	71	1
Zacatecas	86.6	19	89.1	18	90.8	19	89.6	26
NACIONAL	88.3		88.8		91.1		87	

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2013, 2015, 2017 y 2019 del INEGI. El porcentaje de frecuencia de percepción de la corrupción es el resultado de la suma de los porcentajes de la población que dijo que la corrupción en su estado es “Muy frecuente” y “Frecuente”. El orden o posición de los estados va de menor a mayor porcentaje (más cerca de 100, mayor corrupción)

Sin embargo, otra vez llama la atención que de 2013 a 2015 bajó el porcentaje de percepción de la frecuencia de corrupción de 91.4 a 83.7 % lo que le permitió pasar al grupo de los 10 estados considerados menos corruptos al menos por dos años, ya que en 2017 el estado de Puebla cayó al trigésimo lugar a nivel nacional, quedando como una de las entidades con mayor percepción de corrupción. En la ENCIG de 2019 Puebla ocupa el lugar 24.

Por otra parte, el porcentaje de la población que consideró que los hechos de corrupción son “Muy frecuentes” aumentó de 38.8 en la medición de 2015 a 53.8 en 2017 y volvió a disminuir en 2019 prácticamente a los niveles de 2015. En cambio, el porcentaje de los ciudadanos que perciben que en Puebla la corrupción es “frecuente” pasó de 48.3 % en 2013 a 50.8 % en 2019 (ver Gráfica 1.2).

GRÁFICA 1.2. PORCENTAJE DE PERCEPCIÓN DE LA FRECUENCIA DE LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA DE ACUERDO CON LAS ENCIG 2013, 2015, 2017 Y 2019



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2013, 2015, 2017 y 2019 del INEGI. Las primeras posiciones son ocupadas por los estados con mayor percepción de corrupción.

En la ENCIG 2019 el estado de Puebla ocupó el lugar 24 como resultado de la suma del 38.7 % de la población que percibe que la corrupción es “muy frecuente”, más el 50.8 % que opina que es “frecuente”, lo cual suma 89.5 %, superando con ello la media nacional que es de 87 %.

Con esos resultados, Puebla se encuentra alejado de Yucatán y Querétaro, cuyos porcentajes representan la menor percepción de corrupción en el país (71 % y 71.9 %, respectivamente). Yucatán y Querétaro tienen alrededor de 18 puntos porcentuales menos que Puebla. En cambio, la entidad poblana se encuentra a sólo 2.2 puntos porcentuales del último lugar (ver Tabla 1.6).

TABLA 1.6. PERCEPCIÓN SOBRE LA FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA ENCIG 2019

LUGAR	ENTIDAD FEDERATIVA	MUY FRECUENTE	FRECUENTE	TOTAL
1	Yucatán	27.1	43.9	71
2	Querétaro	24.9	47	71.9
3	Baja California Sur	30.1	46.1	76.2
4	Coahuila	39.2	41.6	80.8
5	Guanajuato	37	43.8	80.8
6	Tamaulipas	33.8	47.3	81.1

7	Aguascalientes	33.4	48.5	81.9
8	Durango	34.2	48.3	82.5
9	Tlaxcala	31.6	52.1	83.7
10	Colima	34	50.1	84.1
11	Campeche	38.4	45.9	84.3
12	Sinaloa	44.2	40.6	84.8
13	Nuevo León	36.1	48.8	84.9
14	Jalisco	38.5	46.5	85
15	San Luis Potosí	38	47.1	85.1
16	Hidalgo	36.6	48.8	85.4
17	Sonora	45.8	39.9	85.7
18	Nayarit	45.9	41.1	87
19	Guerrero	44.2	43.3	87.5
20	Chiapas	37.8	49.8	87.6
21	Veracruz	44.5	43.1	87.6
22	Baja California	49.4	38.9	88.3
23	Chihuahua	47.1	42.2	89.3
24	Puebla	38.7	50.8	89.5
25	Quintana Roo	48.4	41.2	89.6
26	Zacatecas	38.1	51.5	89.6
27	Ciudad de México	52.6	37.4	90
28	Oaxaca	45.4	44.7	90.1
29	Morelos	45.3	45	90.3
30	Michoacán	48	42.4	90.4
31	Estado de México	54.8	36.8	91.6
32	Tabasco	43.3	48.4	91.7
	NACIONAL	44.6	42.4	87

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2019 del INEGI.

Si bien esta primera parte de la medición de la corrupción de la ENCIG nos ofrece datos interesantes sobre el porcentaje de la población que en Puebla y en México percibe que hay hechos de corrupción que se cometen frecuentemente en sus estados, “la percepción es un indicador sujeto a impresiones subjetivas” (Bohórquez et al., 2017).

Por ello, al igual que Transparencia Mexicana con el INCBG, el INEGI ha ido más allá de la medición de la percepción con la ENCIG tratando de calcular el número de víctimas de corrupción en pagos, trámites, solicitudes de servicios públicos, etcétera, como se ha mencionado anteriormente.

De esta manera, la ENCIG nos ofrece una estimación sobre la prevalencia de víctimas de actos de corrupción. Ya no es sólo registrar lo que la gente percibe sobre la frecuencia de hechos de corrupción de los que se pudo haber informado a través de los medios de comunicación, redes sociales o de algún familiar o amigo. Ahora se trata de estimar el número de personas que ha experimentado un hecho de corrupción, enfocándose concretamente a medir la “pequeña corrupción” o la corrupción a “pequeña escala” llevada a cabo a través del cohecho (o soborno), conocido coloquialmente como “mordida”.

Sin perder de vista que existen otros delitos relacionados con la “gran corrupción” o la “corrupción a gran escala” (posiblemente presentes en la percepción de la frecuencia de la corrupción), ahora analicemos con la ENCIG la “pequeña corrupción” en la que interactúan servidores públicos y ciudadanos en el estado de Puebla.

En el cuadro titulado “Conocimiento y/o contacto con actos de corrupción en los trámites, pagos, solicitudes y contacto” que realizó durante 2019, el INEGI calculó la tasa por cada cien mil habitantes en los siguientes tres supuestos:

1. Usuarios que creen o han escuchado que existe corrupción en los trámites que realizaron.
2. Usuarios que tienen algún conocido que les refirió actos de corrupción en los trámites que realizaron.
3. Usuarios que experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de los trámites que realizaron (INEGI, ENCIG, 2019).

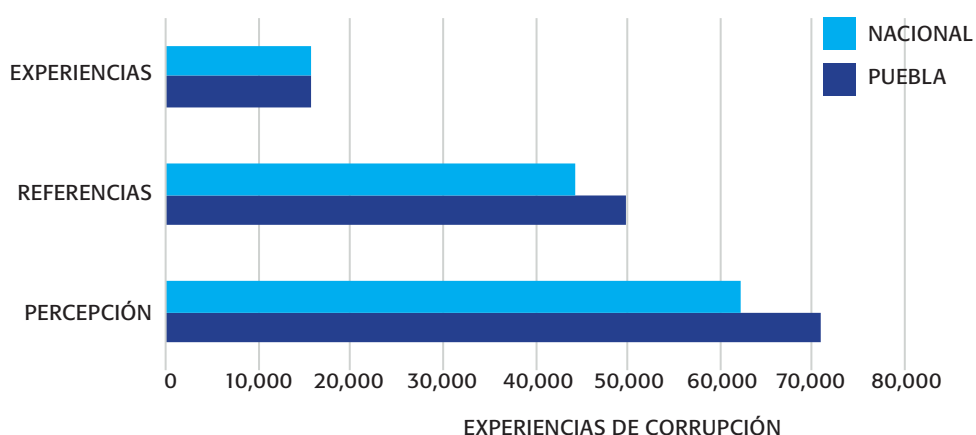
A cada supuesto nos referiremos como percepciones (1), referencias (2) y experiencias de los usuarios (3).

Dicho lo anterior, en la Gráfica 1.3, tanto en Puebla como en el país, es notable la disminución de la tasa de la percepción de corrupción en trámites administrativos con respecto a la tasa de referencias de algún conocido y ambas, a su vez, comparadas con las experiencias personales de algún hecho de corrupción en algún trámite o servicio.

Por otra parte, la tasa de quienes creen o han escuchado que existe corrupción en las ventanillas gubernamentales en Puebla (70 755), es mayor a la tasa de percepción nacional (62 084). Sin embargo, al pasar de la percepción a las referencias de alguna persona cercana y, sobre todo, a la experimentación personal, es notorio el descenso de la tasa de prevalencia en Puebla (15 693) a la par con la nacional (15 732). En la Gráfica 1.3 podemos observar el compor-

tamiento de la medición de las percepciones, referencias y experiencias con la “pequeña corrupción” en la ENCIG 2019.

GRÁFICA 1.3. PERCEPCIÓN Y CONOCIMIENTO DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LOS TRÁMITES QUE REALIZÓ DURANTE 2019



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2019 del INEGI.

Comparada directamente con la tasa de prevalencia de experiencias de corrupción con las de otros estados, Puebla ocupó en 2019 el lugar número 23, siendo Zacatecas, con las reservas del caso, el estado con la menor tasa de las 32 entidades de la República (Tabla 1.7).

Por otra parte, los estados que ocuparon los tres primeros (Yucatán, Querétaro y Baja California Sur) y los tres últimos lugares (Michoacán, Estado de México y Tabasco) en la percepción de frecuencia de actos de corrupción en 2019, no son los mismos que ocuparon los tres primeros lugares (Zacatecas, Colima y Baja California Sur) y los tres últimos (Estado de México, Ciudad de México y Durango) en cuanto a los usuarios que tuvieron la experiencia de participar en un hecho de corrupción (Ver Tabla 1.7)

TABLA 1.7. TASA DE PREVALENCIA DE EXPERIENCIA DE HECHOS DE CORRUPCIÓN POR ESTADO EN 2019

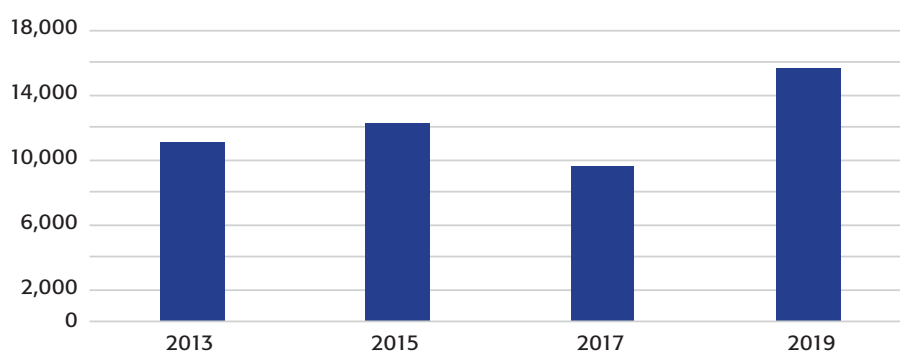
LUGAR	ENTIDAD FEDERATIVA	USUARIOS QUE EXPERIMENTARON ALGÚN ACTO DE CORRUPCIÓN EN AL MENOS UNO DE LOS TRÁMITES QUE REALIZARON. TASA POR CADA 100 MIL HABITANTES
1	Zacatecas	6,872*
2	Colima	6,945
3	Baja California Sur	7,673
4	Tamaulipas	7,705
5	Tabasco	8,640
6	Chihuahua	9,381
7	Hidalgo	9,883
8	Michoacán	10,231
9	Nuevo León	10,348
10	Querétaro	11,324
11	Baja California	11,330
12	Tlaxcala	11,617
13	Sinaloa	12,442
14	Sonora	12,562
15	San Luis Potosí	13,114
16	Veracruz	13,225
17	Yucatán	13,260
18	Campeche	13,964
19	Chiapas	14,137
20	Aguascalientes	14,677
21	Coahuila	15,410
22	Nayarit	15,439
23	Puebla	15,693
24	Guerrero	15,808
25	Oaxaca	15,897
26	Jalisco	16,100
27	Guanajuato	16,200
28	Morelos	16,396
29	Quintana Roo	19,946
30	Estado de México	20,683
31	Ciudad de México	20,690
32	Durango	25,389
	NACIONAL	15,732

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2019 del INEGI.

*De acuerdo con la nota de la ENCIG la estimación de la tasa de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción en el estado de Zacatecas, tiene un nivel de precisión moderado (Coeficiente de Variación CV en el rango de 15, 30). Esto significa que debemos tomar este dato con cautela.

Al analizar la serie de entregas de la ENCIG, encontramos que la tasa de prevalencia de personas que han experimentado hechos de corrupción en Puebla, presenta un sentido ascendente de 2013 a 2015 y de 2017 a 2019. En la Gráfica 1.4 podemos observar que de 2013 a 2015, Puebla tuvo un aumento de la tasa de prevalencia de experiencia de la corrupción a “pequeña escala” de 11 mil 105 a 12 mil 266, mientras que de 2017 a 2019 subió de 9 mil 577 a 15 mil 693 (ver Gráfica 1.4).

GRÁFICA 1.4. TASA DE PREVALENCIA DE EXPERIENCIAS DE LA PEQUEÑA CORRUPCIÓN (“MORDIDAS”) EN PUEBLA 2013, 2015, 2017 Y 2019



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2013, 2015, 2017 y 2019 del INEGI.

De 2013 a 2019, comparado con otros estados, en Puebla ha aumentado el número de víctimas de la “pequeña corrupción”, ocupando el lugar número 23, en un escenario en el que a nivel nacional la tasa también ha aumentado de 12,080 en 2013 a 15,732 en 2019 (Tabla 1.8).

En cambio, se estima que en el Estado de México, la Ciudad de México y Durango, ha aumentado el número de personas que han dado “mordida” en trámites y servicios públicos en el mismo periodo.

**TABLA 1.8. TASA DE PREVALENCIA DE EXPERIENCIAS DE “PEQUEÑA CORRUPCIÓN”
(COHECHO O “MORDIDAS”) Y POSICIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
EN 2013, 2015, 2017, 2019**

ENTIDAD FEDERATIVA	ENCIG 2013 LUGAR		ENCIG 2015 LUGAR		ENCIG 2017 LUGAR		ENCIG 2019 LUGAR	
Aguascalientes	6,247	5	8,302	8	14,556	21	14,677	20
Baja California	11,581	22	14,127	23	13,757	17	11,330	11
Baja California Sur	6,688	7	11,210	14	11,904	11	7,673	3
Campeche	8,388	15	9,791	10	12,708	14	13,964	18
Coahuila	8,099	12	11,097	13	11,272	8	15,410	21
Colima	6,153	4	7,551	5	10,046	3	6,945	2
Chiapas	8,309	14	8,736	9	16,184	28	14,137	19
Chihuahua	14,675	29	17,621	29	15,633	25	9,381	6
Ciudad de México	17,985	31	16,167	27	16,010	27	20,690	31
Durango	7,453	9	14,292	24	20,093	32	25,389	32
Guanajuato	9,237	17	7,253	4	8,968	1	16,200	27
Guerrero	5,734	2	10,352	11	14,308	20	15,808	24
Hidalgo	8,212	13	14,728	26	13,095	15	9,883	7
Jalisco	13,041	26	14,351	25	13,921	18	16,100	26
Estado de México	16,308	30	12,278	17	15,901	26	20,683	30
Michoacán	12,495	24	16,321	28	14,847	23	10,231	8
Morelos	7,676	10	20,092	31	17,229	30	16,396	28
Nayarit	7,744	11	7,084	3	11,042	5	15,439	22
Nuevo León	6,328	6	7,891	6	13,690	16	10,348	9
Oaxaca	12,439	23	21,418	32	11,192	7	15,897	25
Puebla	11,105	20	12,266	16	9,577	2	15,693	23
Querétaro	7,420	8	13,074	18	11,829	10	11,324	10
Quintana Roo	13,939	28	13,085	19	17,618	31	19,946	29
San Luis Potosí	17,987	32	10,909	12	16,729	29	13,114	15
Sinaloa	9,883	19	18,144	30	13,963	19	12,442	13
Sonora	5,075	1	14,097	22	15,158	24	12,562	14
Tabasco	13,656	27	12,048	15	14,686	22	8,640	5
Tamaulipas	6,036	3	8,152	7	11,325	9	7,705	4
Tlaxcala	12,761	25	13,174	20	12,568	13	11,617	12
Veracruz	9,225	16	6,952	2	10,592	4	13,225	16
Yucatán	9,587	18	13,630	21	12,344	12	13,260	17
Zacatecas	11,255	21	6,810	1	11,109	6	6,872	1
NACIONAL	12,080		12,590		14,635		15,732	

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2013, 2015, 2017 y 2019 del INEGI.

La serie histórica de encuestas del Índice de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana (2001-2010) y la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI (2013-2019), nos muestran que los ciudadanos en Puebla han mostrado tres facetas temporales en cuanto a la experiencia de haber participado en hechos de “Pequeña corrupción” (cohecho) y su percepción de la corrupción a “gran escala”:

1. De 2001 a 2007 Puebla se ubicó en los últimos lugares de “buen gobierno” o primeros lugares de la “pequeña corrupción” (el INCBG mide la experiencia de los ciudadanos en hechos de corrupción en trámites y servicios públicos) en México; sin embargo, en 2010 pasó del lugar 29 a la posición número 15.
2. De 2013 a 2019 la ENCIG muestra que los ciudadanos poblanos perciben que los hechos de corrupción se repiten constantemente en los diferentes órdenes de gobierno y algunas de sus dependencias, así como en diferentes instituciones del país. En esta medición de la percepción de la corrupción a “gran escala”, Puebla, comparado con los demás estados de la República, obtuvo porcentajes de la población muy altos, llegando a ocupar el lugar 30 de 32 en 2017.
3. En una tercera faceta y en contraste con la anterior, se estima que el estado de Puebla entre 2013 y 2017 disminuyó considerablemente la “pequeña corrupción”, a tal grado de llegar a tener una tasa de prevalencia inferior a la de treinta estados de la República.

Si unimos la primera y la tercera faceta en un período de tiempo más prolongado, podemos afirmar que de 2001 a 2017 el estado de Puebla había sido constante en la disminución de la “pequeña corrupción” en trámites y servicios públicos. Sin embargo, para 2019 hubo un alarmante repunte de 63.9 % con respecto a 2017.

En Puebla la “mordida” no ha dejado de ser recurrente y tampoco ha avanzado en cuanto al combate de otros delitos que se relacionan con la corrupción a “gran escala” o con la “corrupción política”.

En los siguientes capítulos analizamos el comportamiento de otras variables para tener un mayor acercamiento al problema del fenómeno de la corrupción en Puebla.



2

CORRUPCIÓN Y ALGUNAS VARIABLES SOCIOECONÓMICAS * EN PUEBLA

En este capítulo abordamos la posible relación de las mediciones de corrupción comentadas en el capítulo 1 con algunas variables socioeconómicas que nos permitan explorar y registrar alguna coincidencia entre la existencia de mayor corrupción y bajos niveles de bienestar de la población en los estados, particularmente en Puebla.

Con datos de la ENCIG hemos registrado el porcentaje de la percepción de la frecuencia de corrupción de cada estado de la República, así como la tasa de prevalencia de experiencias de “pequeña corrupción” (cohecho o “mordidas”). Ambas mediciones finalmente conforman una especie de rango que oscila de la grande a la pequeña corrupción y viceversa. Cualquiera de los estados que se ubique entre los diez últimos lugares, ya sea en una u otra medición, está obligado a trabajar mucho para disminuir la percepción de la frecuencia de la corrupción o la corrupción que día a día los ciudadanos padecen al momento de hacer trámites o solicitar algún servicio público.

El capítulo 2 se divide en tres apartados. En el primero se aborda la correspondencia positiva “menor corrupción mayor bienestar económico”, explorando la relación existente entre la percepción de la frecuencia de hechos de corrupción, la “pequeña corrupción”, el crecimiento económico y el PIB per cápita de los estados de la República. Esto se hará con el propósito de observar si existe una correspondencia entre los niveles de corrupción y ciertos indicadores del bienestar económico. Los datos se analizarán teniendo en primer lugar un acercamiento en la relación entre el PIB per cápita y el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional de los veinte países más íntegros o menos corruptos para mostrar (como lo ha demostrado la literatura sobre el tema) esa correspondencia positiva; posteriormente se expone el análisis de las entidades de la República, considerando su promedio de los años 2017, 2018 y 2019, tanto de los porcentajes de crecimiento económico como del PIB per cápita.

* Este trabajo de investigación ha sido escrito básicamente en 2020. Debido a la contingencia sanitaria que está teniendo repercusiones mundiales en la salud y en las economías de los países, es muy probable que muchas de estas estimaciones varíen en 2021.

En el segundo apartado se muestra la relación entre los mismos indicadores de corrupción con la pobreza y la pobreza extrema, de acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de 2020, con la finalidad de encontrar alguna relación entre mayores índices de corrupción y mayores índices pobreza. Finalmente, en el tercer apartado se observará si existe una relación entre los niveles de corrupción y educación, tomando en cuenta la prueba PLANEA 2017 que califica las áreas de Lenguaje y Comunicación, y Matemáticas.

En los tres apartados, los datos se organizaron distinguiendo los estados mejor calificados y las entidades con las calificaciones más bajas, siempre teniendo en cuenta la posición en que se encuentra Puebla.

2.1 Percepción de Corrupción, tasa de prevalencia de “pequeña corrupción”, crecimiento económico y PIB per cápita.

No siempre hay una plena correspondencia entre bajos niveles de corrupción y eficiencia económica de un país. En 2020 Nueva Zelanda, por ejemplo, es el país menos corrupto del mundo y ocupa el lugar 24 en PIB per cápita. Qatar en cambio es el sexto país con el mayor PIB per cápita del planeta y ocupa el lugar 30 en la lista de Transparencia Internacional (TI). Aun así, son países que gozan de un alto grado de integridad y bienestar.

La integridad de un país es un factor que acompaña el bienestar de sus habitantes. Los países más íntegros, menos corruptos o con un mayor Índice de Percepción de Corrupción (IPC) tienen los PIB per cápita más altos. En efecto, coincide que de los 20 países que tienen el más alto IPC de Transparencia Internacional, 16 de ellos están entre los 20 países con el mayor PIB per cápita (Ver Tabla 2.1).

TABLA 2.1. PIB PER CÁPITA DE LOS PAÍSES CON MAYOR IPC

PAÍS	POSICIÓN PIB PER CÁPITA	PIB PER CÁPITA	POSICIÓN IPC TI
1. Luxemburgo	2	116639.888	9
2. Suiza	4	82796.54716	3
3. Noruega	5	81697.24598	7
4. Irlanda	6	78806.432	20
5. Islandia	7	73191.11632	17
6. Singapur	9	64581.94402	3
7. Dinamarca	11	61350.34791	1
8. Australia	12	57373.68668	11
9. Suecia	13	54608.36025	3
10. Países Bajos	14	53024.05921	8
11. Austria	15	51461.95478	15
12. Finlandia	16	50152.34014	3
13. Hong Kong	17	48675.61646	11
14. Alemania	18	47603.02763	9
15. Bélgica	19	47518.63604	15
16. Canadá	20	46232.98962	11
17. Reino Unido	22	42943.90227	11
18. Nueva Zelanda	24	41945.33167	1
19. Japón	27	39289.95843	19
20. Estonia	43	23266.34627	17

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2018) y Transparencia Internacional (2021).

Sin establecer una relación causal, lo anterior nos muestra que en la mayoría de los casos prevalece una “correspondencia positiva” entre una menor corrupción y un mayor PIB per cápita (Casar, 2016). En la medida en que un país tiene menos corrupción puede existir un mayor bienestar de los pueblos y viceversa, a mayor corrupción de un país menor bienestar de sus habitantes.

Hernández y Herrera (2018) sostienen que hay una retroalimentación entre el crecimiento económico per cápita y la percepción que una población tiene respecto del nivel de corrupción existente en las instituciones públicas de un país:

Instituciones públicas saludables, en el sentido de que poseen bajos niveles de corrupción, aceleran el proceso de crecimiento económico de su país, mientras que tasas de crecimiento económico elevadas tienden a producir instituciones públicas saludables en el sentido antes mencionado. Más aún, esta relación se

ve fortalecida cuando está asociada con indicadores de gobernabilidad positivos, como son la Libertad de Prensa y el Estado de Derecho (Hernández y Herrera, 2018, p. 41).

A pesar de que en la literatura especializada no existe un acuerdo sobre la existencia de una relación causal entre la corrupción y el desempeño económico de los países, hay indicios que apuntan a que la corrupción institucional en los países más pobres obstaculizan un mejor desempeño económico y ello repercute en el bienestar de las personas.

Por ejemplo, los países más corruptos tienen menores niveles de inversión fija bruta por trabajador, recaudan menos impuestos en perjuicio de los servicios públicos o fondos para enfrentar momentos de crisis, invierten en sectores y proyectos en los cuales sea más fácil cubrir la corrupción e invierten menos en salud y en educación. “Mientras más pobres los países y menos educada su población, la corrupción es una variable para explicar el desempeño económico de las naciones” (Torres, 2015, p. 58).

Al comparar países se puede observar esta correspondencia positiva entre la corrupción y determinadas variables económicas. Sin embargo, resulta difícil encontrarla en el ámbito nacional al comparar a Puebla con las entidades federativas mexicanas.

Hay datos en sentidos opuestos a la correspondencia positiva, es decir, no siempre no siempre coincide menor corrupción con mayor bienestar económico.

En un primer acercamiento al problema, exploremos si existe o no alguna correspondencia en la que se observe que un estado con una percepción alta de corrupción o una tasa alta de prevalencia de experiencias corrupción, tenga niveles bajos tanto en crecimiento económico como en PIB per cápita y, por el contrario, veamos si las entidades federativas con un porcentaje bajo de percepción o una tasa baja de prevalencia de “pequeña corrupción” tienen indicadores altos en las variables económicas mencionadas.

Si consideramos a las tres entidades con menor frecuencia de percepción en 2019 (Yucatán, Querétaro y Baja California Sur) y a las tres con la mayor frecuencia en el mismo año (Michoacán, Estado de México y Tabasco), uno esperaría que las tres primeras reportaran mediciones económicas altas que les permitieran estar al menos entre los 10 primeros lugares, mientras que los otros tres estados deberían estar entre los últimos 10 lugares de los estados (contados a partir del lugar 23) con los indicadores económicos más bajos.

Las variables económicas con las que vamos a comparar los estados mencionados son la posición o lugar que haya ocupado cada uno de ellos en la lista de las 32 entidades de la República en cuanto al promedio de los años 2018, 2019 y 2020, tanto de crecimiento económico como del PIB per cápita.

Al comparar a los estados con los tres menores y tres mayores porcentajes de percepción de corrupción, lo primero que podemos observar es que no hay una total coincidencia o correspondencia entre mayores porcentajes de percepción de corrupción y menores niveles de las variables económicas mencionadas en la mayoría de los casos y viceversa (ver Tabla 2.2).

Yucatán, el estado que tiene la menor percepción de frecuencia de corrupción, está en séptimo lugar en crecimiento económico, pero ocupa el lugar 19 en el PIB per cápita. Querétaro, siendo el segundo de los estados con la menor percepción de corrupción, está en el séptimo lugar con un PIB per cápita superior a la media nacional, y el onceavo lugar en crecimiento económico. Baja California Sur es el único estado que coincide con la correspondencia positiva: es uno de los tres estados con menor percepción de corrupción y es primer lugar en crecimiento económico y cuarto lugar en PIB per cápita.

Tabasco ocupa el lugar 32 con el mayor porcentaje de percepción de frecuencia de actos de corrupción del país y, aunque tiene el lugar número 13 en PIB per cápita, ocupó el lugar 32 en crecimiento económico, coincidiendo con la hipótesis “a mayor corrupción menor crecimiento económico”.

Michoacán y el Estado de México son dos de los tres estados con mayor percepción de frecuencia de corrupción, y se encuentran en la última parte de la clasificación en cuanto al PIB per cápita al ocupar los lugares 27 y 28 respectivamente.

Puebla, por su parte, presenta datos contradictorios.

En la Tabla 2.2 podemos observar que Puebla ocupa el lugar 24 en cuanto al porcentaje de percepción de frecuencia de corrupción, lo cual no le impide estar entre los primeros 10 lugares a nivel nacional en crecimiento económico. Sin embargo, su preocupante nivel de corrupción coincide (a mayor corrupción menor bienestar) con un bajo PIB per cápita, ya que Puebla se encuentra en los últimos lugares entre las entidades federativas (lugar 25 de 32).

TABLA 2.2. PROMEDIO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y PIB PER CÁPITA 2017, 2018 Y 2019 DE ESTADOS CON LA MENOR Y MAYOR PERCEPCIÓN DE FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN

POSICIÓN EN PERCEPCIÓN 2019	ENTIDAD FEDERATIVA	PROMEDIO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LOS AÑOS 2017, 2018, 2019 Y POSICIÓN	PROMEDIO PIB PER CÁPITA DE LOS AÑOS 2017, 2018, 2019 Y POSICIÓN*
1	Yucatán	2.6%	7
2	Querétaro	2.4%	11
3	Baja California Sur	7.1%	1
24	Puebla	2.8%	6
30	Michoacán	1.8%	17
31	Estado de México	1.7%	18
32	Tabasco	-6.0%	32

Fuente: elaboración propia con datos de la organización *México, cómo vamos* (2019 y 2020) y

* Citibanamex (2018, 2019 y 2020)

En este primer acercamiento a la relación de la medición de corrupción con algunas variables económicas es importante apuntar que de los siete estados considerados, es con el PIB per cápita donde las mediciones de corrupción de cinco estados coinciden con nuestro planteamiento inicial (a mayor corrupción menor bienestar y viceversa): dos de los estados con la mayor percepción de corrupción están entre las 10 entidades con el PIB per cápita más bajo del país (Michoacán y Estado de México); en cambio, el segundo y el tercer estado con la menor percepción de corrupción en México (Querétaro y Baja California Sur), están entre los diez estados con el mayor PIB per cápita del país. Puebla, lugar 24 en percepción de corrupción, ocupa el lugar 25 en PIB per cápita.

Ahora consideremos a los tres estados con las mayores tasas de “pequeña corrupción” (Estado de México, Ciudad de México y Durango) y a los tres primeros lugares de la lista que tienen las tasas más bajas (Zacatecas, Colima y Baja California Sur).

Como se aprecia en la Tabla 2.3, de nueva cuenta encontramos inconsistencias en esa relación virtuosa que debiera existir entre una menor corrupción y mejores índices de bienestar (y viceversa) en las entidades de la República mexicana.

TABLA 2.3. PROMEDIO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y PIB PER CÁPITA 2017, 2018 Y 2019 DE ESTADOS CON LA MENOR Y MAYOR TASA DE PREVALENCIA DE VÍCTIMAS DE CORRUPCIÓN

LUGAR POR TASA DE PREVALENCIA DE VÍCTIMAS DE CORRUPCIÓN Y ENTIDAD FEDERATIVA		PROMEDIO DE TASA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LOS AÑOS 2017, 2018, 2019 Y POSICIÓN		PROMEDIO PIB PER CÁPITA DE LOS AÑOS 2017, 2018, 2019 Y POSICIÓN*	
1	Zacatecas	-1.1%	29	131,348	22
2	Colima	3.8%	2	191,242	14
3	Baja California Sur	7.1%	1	283,187	4
23	Puebla	2.8%	6	124,671	25
30	Estado de México	1.7%	18	119,980	28
31	Ciudad de México	1.8%	16	430,587	2
32	Durango	0.4%	25	150,262	20

Fuente: elaboración propia con datos de la organización *México, cómo vamos* (2019 y 2020) y *Citibanamex (2018, 2019 y 2020)

Zacatecas tiene la tasa de prevalencia de “pequeña corrupción” más baja del país. Sin embargo, esto no se ve reflejado en un mayor crecimiento económico o en una mejor distribución del PIB per cápita al ocupar los lugares 29 y 22 respectivamente.

Con una tasa baja de prevalencia Colima se encuentra cerca de la “media tabla”: en el lugar 2 en cuanto al crecimiento económico y en 14 en PIB per cápita.

De los tres primeros lugares mencionados, tanto en la Tabla 2.2 como en la Tabla 2.3, Baja California Sur es el único estado que con los datos disponibles y cruzando todas las variables mencionadas coincide con el planteamiento “a menor corrupción mayores índices de bienestar”: tiene un bajo porcentaje de percepción de frecuencia de corrupción, una tasa baja de víctimas de corrupción y, al mismo tiempo, tiene el primer lugar en crecimiento económico y el cuarto lugar en PIB per cápita.

La tasa de prevalencia de víctimas de corrupción en el Estado de México es de las tres más altas del país, ocupa el lugar 18 en crecimiento económico, y el 28 en cuanto a PIB per cápita. Algo similar ocurre con el estado de Puebla que se encuentra entre las 10 tasas de prevalencia de “pequeña corrupción” más altas, y aun cuando ocupó el sexto lugar en crecimiento económico, está entre los diez últimos lugares en PIB per cápita.

El caso de la Ciudad de México es contradictorio con nuestra hipótesis: tiene una de las tasas de prevalencia de corrupción más altas y uno esperaría que

estuviera en los últimos lugares de crecimiento económico o PIB per cápita, pero no es así. A pesar de que la Ciudad de México no está entre los primeros diez lugares en crecimiento económico (lugar 16 de 32), es el número 2 en PIB per cápita.

El estado que más coincide con una tasa alta de prevalencia de corrupción y niveles bajos en los indicadores económicos es Durango. Siguiendo los datos de la Tabla 2.3, Durango tiene la tasa de pequeña corrupción más alta y se encuentra entre los 10 estados con el menor crecimiento económico y el lugar 20 en el PIB per cápita del país.

Todos estos datos podrían llevarnos a afirmar en primera instancia que en un análisis nacional son pocas las coincidencias entre niveles de corrupción altos con niveles de indicadores económicos bajos y viceversa. Pero para poder confirmar lo anterior es necesario hacer un segundo ejercicio o acercamiento a este problema.

Seguiremos utilizando la clasificación o posiciones que los estados tienen por los porcentajes de percepción de corrupción y por la tasa de prevalencia de víctimas de corrupción y ampliaremos a 20 el número de estados analizados: los 10 estados con el mayor y los 10 (a partir del lugar 23 hasta el 32) con el menor PIB per cápita; también analizaremos las 10 entidades que tengan los menores y los mayores porcentajes de pobreza y pobreza extrema. Esto nos permitirá tener una mayor consistencia en cuanto a los estados comparados, ya que, en esos tres rubros (PIB per cápita, pobreza y pobreza extrema) prácticamente son los mismos los que ocupan los primeros lugares y los que ocupan los últimos lugares.

De los estados que ocupan los 10 primeros lugares en PIB per cápita del país, Baja California Sur, Coahuila, Querétaro y Aguascalientes están entre los primeros 10 estados con el menor porcentaje de percepción de corrupción; y en cuanto a la tasa de prevalencia de experiencias de corrupción, Baja California Sur, Querétaro y Nuevo León se encuentran entre las 10 primeras posiciones con las menores tasas de prevalencia (ver Tabla 2.4)

TABLA 2.4. ESTADOS CON EL MAYOR PIB PER CÁPITA Y POSICIONES EN LAS MEDICIONES DE CORRUPCIÓN

LUGAR PIB PER CÁPITA 2017 - 2019	ENTIDAD FEDERATIVA	PROMEDIO PIB PER CÁPITA DE LOS AÑOS 2017, 2018 Y 2019	LUGAR PERCEPCIÓN DE FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN (2019)	LUGAR TASA DE PREVALENCIA DE EXPERIENCIAS DE CORRUPCIÓN (2019)
1	Campeche	538,692	11	18
2	Ciudad de México	430,587	27	31
3	Nuevo León	326,814	13	9
4	Baja California Sur	283,187	3	3
5	Coahuila	277,949	4	21
6	Sonora	260,859	17	14
7	Querétaro	252,561	2	10
8	Aguascalientes	235,003	7	20
9	Quintana Roo	230,561	25	29
10	Baja California	225,394	22	11

Fuente: elaboración propia con datos de Citibanamex (2018, 2019 y 2020) y la ENCIG (2019)

Campeche, Sonora y –de alguna manera– Baja California se encuentran en la parte intermedia de las tablas de las mediciones de corrupción, mientras que la Ciudad de México y Quintana Roo, estando entre los primeros 10 lugares del PIB per cápita, se ubican entre los últimos 10 lugares en las dos mediciones de corrupción.

De la lista de entidades que ocupan los últimos 10 sitios en la lista del PIB per cápita, los datos de 4 de los 10 estados coinciden en la relación “mayor corrupción y menor PIB per cápita” (Ver Tabla 2.5).

TABLA 2.5. ESTADOS CON EL MENOR PIB PER CÁPITA Y LUGARES EN LAS MEDICIONES DE CORRUPCIÓN

LUGAR PIB PER CÁPITA	ENTIDAD FEDERATIVA	PROMEDIO PIB PER CÁPITA DE LOS AÑOS 2017, 2018, 2019	LUGAR PERCEPCIÓN DE FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN (2019)	LUGAR TASA DE PREVALENCIA DE EXPERIENCIAS DE CORRUPCIÓN (2019)
23	Nayarit	129,872	18	22
24	Veracruz	126,269	21	16
25	Puebla	124,671	24	23
26	Hidalgo	124,328	16	7
27	Michoacán	122,771	30	8
28	Estado de México	119,980	31	30
29	Tlaxcala	98,326	9	12

30	Guerrero	88,880	19	24
31	Oaxaca	84,678	28	25
32	Chiapas	65,529	20	19

Fuente: elaboración propia con datos de Citibanamex (2018, 2019 y 2020) y la ENCIG de INEGI (2019)

Puebla, Estado de México y Oaxaca se ubican entre los últimos 10 estados en las dos listas de mediciones de corrupción. En la lista de percepción de frecuencia de corrupción Puebla está en el lugar 24, el Estado de México está en el 31 y Oaxaca en el 28. En cuanto a la tasa de prevalencia de experiencias de corrupción Puebla se encuentra en el lugar 23, el Estado de México en el 30 y Oaxaca en el 25. Es decir, estos tres estados tienen mayor corrupción (percepción y tasa de prevalencia) y menor PIB per cápita.

Guerrero, lugar 30 en PIB per cápita, se ubica entre los 10 estados con la tasa más alta de prevalencia de víctimas de corrupción (lugar 24), pero en cuanto a la percepción de frecuencia de corrupción se encuentra en zona que podríamos denominar como “media tabla”.

El último lugar en PIB per cápita, Chiapas, se escapa de los últimos 10 lugares de las dos mediciones de corrupción al ocupar los lugares 20 y 19 en percepción de frecuencia de corrupción y tasa de prevalencia de “pequeña corrupción”, respectivamente; lo cual no significa que la corrupción deje de ser un asunto preocupante.

Con todo lo anterior, podemos decir que, si bien hay poca consistencia en la relación menor corrupción mayor crecimiento económico o mayor PIB per cápita y viceversa en la comparación entre entidades federativas de la República Mexicana, esto no significa que la afirmación carezca de sentido en la comparación entre países. La corrupción es un obstáculo para que los distintos pueblos tengan mejores niveles de bienestar económico, como se mostró anteriormente en la Tabla 2.1.

Veamos ahora la relación entre la corrupción y la pobreza siguiendo el mismo sentido de la hipótesis: a menor porcentaje de corrupción coincide un menor porcentaje de personas en pobreza.

2.2 Corrupción, pobreza y pobreza extrema en los estados

Ahora veamos la relación entre estados con menor y mayor porcentaje de pobreza y el lugar que ocupan en las mediciones de corrupción.

En la Tabla 2.6 se puede apreciar que en la lista de los 10 estados con menor porcentaje de pobreza, sólo las posiciones de Baja California Sur corresponden totalmente al planteamiento “menor pobreza-menor corrupción”. En efecto, esta entidad de la República ocupa el segundo lugar con el menor porcentaje de pobreza (18.1%) y se ubica entre los tres estados con menor percepción de corrupción y con menor tasa de prevalencia de víctimas de corrupción.

También Nuevo León, Coahuila, Aguascalientes y Chihuahua ejemplifican parcialmente nuestra hipótesis. Las cuatro entidades se encuentran entre los diez estados con menor porcentaje de pobreza. Sin embargo, Coahuila y Aguascalientes se encuentran únicamente entre los diez primeros con menor percepción de frecuencia de corrupción. En cambio, Nuevo León y Chihuahua sólo se encuentran entre los diez primeros lugares con menor tasa de prevalencia de víctimas de corrupción.

TABLA 2.6. ESTADOS CON EL MENOR PORCENTAJE DE POBREZA Y LUGARES EN LAS MEDICIONES DE CORRUPCIÓN

LUGAR % DE POBREZA	ENTIDAD FEDERATIVA	% DE POBREZA (2018)	LUGAR PERCEPCIÓN DE FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN (2019)	LUGAR TASA DE PREVALENCIA DE EXPERIENCIAS DE CORRUPCIÓN (2019)
1	Nuevo León	14.5%	13	9
2	Baja California Sur	18.1%	3	3
3	Coahuila	22.5%	4	21
4	Baja California	23.3%	22	11
5	Aguascalientes	26.2%	7	20
6	Chihuahua	26.3%	23	6
7	Querétaro	27.6%	2	10
8	Quintana Roo	27.6%	25	29
9	Sonora	28.2%	17	14
10	Jalisco	28.4%	14	26

Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL (2020) y la ENCIG de INEGI (2019).

El estado que más se aleja de la correspondencia positiva es Quintana Roo. A pesar de ocupar el octavo lugar entre los menores porcentajes de pobreza, en ambas mediciones de corrupción se encuentra entre los últimos 10 lugares.

En cuanto a los últimos 10 lugares (del 23 al 32) de los estados con los mayores porcentajes de pobreza del país, seis de los 10 estados que se presentan a continuación se encuentran entre los últimos 10 lugares de las mediciones de corrupción, ya sea en porcentaje de percepción, tasa de prevalencia o ambas.

Como se aprecia en la Tabla 2.7, sólo hay tres entidades en las que coinciden porcentajes de mayor pobreza con la ubicación entre los 10 últimos lugares en las dos mediciones de corrupción que hemos citado. Tales son los casos de Morelos, Puebla y Oaxaca, los cuales coinciden plenamente con la relación mayor pobreza-mayor corrupción.

TABLA 2.7. ESTADOS CON EL MAYOR PORCENTAJE DE POBREZA Y LUGARES EN LAS MEDICIONES DE CORRUPCIÓN

LUGAR % DE POBREZA	ENTIDAD FEDERATIVA	% DE POBREZA (2018)	LUGAR PERCEPCIÓN DE FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN (2019)	LUGAR TASA DE PREVALENCIA DE EXPERIENCIAS DE CORRUPCIÓN (2019)
23	Campeche	46.2%	11	18
24	Zacatecas	46.8%	26	1
25	Tlaxcala	48.4%	9	12
26	Morelos	50.8%	29	28
27	Tabasco	53.6%	32	5
28	Puebla	58.90%	24	23
29	Veracruz	61.8%	21	16
30	Oaxaca	66.4%	28	25
31	Guerrero	66.5%	19	24
32	Chiapas	76.4%	20	19

Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL (2020) y la ENCIG de INEGI (2019).

Tres estados coinciden con mayores porcentajes de pobreza y altos porcentajes en al menos una de las mediciones de corrupción: Zacatecas y Tabasco ocupan los lugares 26 y 32 en percepción de frecuencia de corrupción, mientras que Guerrero se ubica en el lugar 24 en cuanto a la tasa de prevalencia de experiencias de corrupción.

Veracruz y Chiapas, estados con altos porcentajes de pobreza, no dejan de tener altos porcentajes de corrupción, aun cuando no se encuentran entre los últimos 10 lugares en ninguna de las dos mediciones.

En cambio, los estados de Campeche y Tlaxcala se alejan de la relación mayor pobreza-mayor corrupción. Campeche se encuentra a “media tabla” en ambas medidas de corrupción, mientras que Tlaxcala se encuentra en los lugares 9 y 12, respectivamente.

Por último, en cuanto a la relación corrupción-pobreza, veamos ahora si hay correspondencia entre altos porcentajes de percepción de frecuencia de corrupción o altas tasas de prevalencia de experiencias de corrupción y la pobreza extrema.

Al igual que en la comparación de nuestras mediciones de corrupción con el PIB per cápita y pobreza de los estados, analizaremos a los 10 primeros lugares con menor porcentaje de pobreza extrema y a los 10 últimos lugares (del 23 al 32) con los mayores porcentajes.

En la Tabla 2.8 se observa que entre los 10 estados con menor porcentaje de pobreza extrema, 6 de las 10 entidades corresponden a bajos porcentajes de percepción o tasas bajas de prevalencia de experiencias de corrupción.

TABLA 2.8. ESTADOS CON EL MENOR PORCENTAJE DE POBREZA EXTREMA Y LUGARES EN LAS MEDICIONES DE CORRUPCIÓN

LUGAR % DE POBREZA EXTREMA	ENTIDAD FEDERATIVA	% DE POBREZA EXTREMA (2018)	LUGAR PERCEPCIÓN DE FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN (2019)	LUGAR TASA DE PREVALENCIA DE EXPERIENCIAS DE CORRUPCIÓN (2019)
1	Nuevo León	0.5%	13	9
2	Aguascalientes	1.2%	7	20
3	Coahuila	1.4%	4	21
4	Baja California Sur	1.5%	3	3
5	Baja California	1.6%	22	11
6	Ciudad de México	1.7%	27	31
7	Querétaro	2.0%	2	10
8	Durango	2.2%	8	32
9	Colima	2.4%	10	2
10	Chihuahua	2.6%	23	6

Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL (2020) y la ENCIG de INEGI (2019).

Baja California Sur y Colima son los únicos estados con porcentajes bajos en las dos mediciones de corrupción, ocupando, Baja California Sur, el tercer lugar en ambas, y Colima el 10 y 2, respectivamente.

Coahuila, Aguascalientes, Querétaro, y Durango se encuentran entre los primeros 10 lugares en percepción de corrupción, mientras que Nuevo León se ubica entre los primeros 10 lugares en cuanto a la tasa de prevalencia.

Baja California ocupa la quinta posición entre los estados con menor porcentaje de pobreza extrema y se encuentra a “media tabla” en las dos mediciones de corrupción.

Baja California es una de las entidades que se alejan de los 10 primeros lugares en las mediciones de corrupción y al mismo tiempo contradice la relación mayor pobreza extrema-mayor corrupción. Lo mismo ocurre con Jalisco, estado que ocupa los lugares 14 y 26 en percepción y tasa de prevalencia de la corrupción, respectivamente.

La Ciudad de México, cuyas posiciones en las mediciones de corrupción son 27 y 31, se aleja de las correspondencias positivas a pesar de estar en el sexto lugar entre los estados con menor porcentaje de pobreza extrema.

Por último, en este apartado, analicemos los 10 estados que ocupan los últimos lugares con los porcentajes más altos de pobreza extrema, entre los que se encuentra el estado de Puebla.

En la Tabla 2.9 podemos observar que 4 de los 10 estados que componen la lista, tienen una correspondencia entre altos niveles de corrupción (a partir del lugar 23, ya sea percepción de “gran escala” y/o tasa de “pequeña corrupción”) y, en este caso, pobreza extrema.

TABLA 2.9. ESTADOS CON EL MAYOR PORCENTAJE DE POBREZA EXTREMA Y POSICIÓN EN LAS MEDICIONES DE CORRUPCIÓN

LUGAR % DE POBREZA EXTREMA	ENTIDAD FEDERATIVA	% DE POBREZA EXTREMA (2018)	LUGAR PERCEPCIÓN DE FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN (2019)	LUGAR TASA DE PREVALENCIA DE EXPERIENCIAS DE CORRUPCIÓN (2019)
23	Yucatán	6.7%	1	17
24	San Luis Potosí	7.3%	15	15
25	Morelos	7.4%	29	28
26	Puebla	8.6%	24	23
27	Campeche	9.8%	11	18

28	Tabasco	12.3%	32	5
29	Veracruz	17.7%	21	16
30	Oaxaca	23.3%	28	25
31	Guerrero	26.8%	19	24
32	Chiapas	29.7%	20	19

Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL (2020) y la ENCIG de INEGI (2019).

Al estar entre los últimos 10 lugares de estados con pobreza extrema, Puebla y Oaxaca repiten como entidades que coinciden con la relación “mayor pobreza-mayor corrupción”.

Con un porcentaje de 8.6, Puebla ocupa el lugar 26 en pobreza extrema y al aparecer en esa lista de los 10 estados con los mayores porcentajes de pobreza extrema vuelve a coincidir con altos porcentajes en percepción de corrupción y tasa de prevalencia.

Morelos, Tabasco y Oaxaca son ejemplos de coincidencia entre mayores porcentajes de pobreza (en este caso de pobreza extrema) y mayor percepción de corrupción. Mientras que Guerrero también repite la correspondencia de altas tasas de experiencia de corrupción con pobreza.

San Luis Potosí, Campeche y Veracruz son casos similares en cuanto a que se encuentran entre los 10 últimos lugares con los mayores porcentajes de pobreza extrema, pero no entre los últimos 10 lugares con los mayores porcentajes de corrupción en las mediciones que hemos presentado hasta el momento. Incluso San Luis Potosí está entre los primeros 10 lugares (lugar 9) con las menores tasas de prevalencia de “pequeña corrupción”. Con los datos que se registran de estos estados no tenemos una correspondencia fuerte entre pobreza y corrupción, pero tampoco podemos negarlo, particularmente en los casos de Oaxaca (lugar 28 en percepción de corrupción) y Morelos (lugar 28 en tasa de prevalencia).

Chiapas es un caso que también se aleja de una relación fuerte entre altos porcentajes de pobreza extrema y altos índices de corrupción: es el lugar 32 en pobreza extrema con un índice de 29.7 %, lo cual es mayor que Puebla; sin embargo, las cifras de corrupción y los lugares que ocupa Chiapas son inferiores a las de Puebla.

De todas estas comparaciones podemos decir que, a diferencia de las conclusiones que pueden extraerse de la experiencia internacional sobre la correspondencia entre bajos niveles de corrupción con altos índices de bienestar y

viceversa, no resulta evidente a primera vista llevar a cabo la comprobación de tal correspondencia a la realidad de los estados en México.

Sin embargo, sí existen algunas correspondencias que se ven más acentuadas en los estados que tienen mayores porcentajes de corrupción, un menor PIB per cápita y altos porcentajes de pobreza y pobreza extrema.

El haber incluido como medidas de la corrupción, tanto los porcentajes de percepción de su frecuencia como las tasas de prevalencia del cohecho, nos ha permitido identificar a estados que presentan síntomas graves ya sea de la grande o de la “pequeña corrupción”.

Queda claro que los estados con menor PIB per cápita y mayores porcentajes de pobreza tienen también preocupantes índices de corrupción, independientemente si existe o no una relación de causalidad.

En el caso de Puebla, el tener un alto porcentaje de percepción de existencia de hechos de corrupción y una alta tasa de prevalencia junto con los altos índices de pobreza lo pone en la urgente necesidad de prevenir, detectar, investigar y sancionar tanto la corrupción “a gran escala” como la “mordida”.

2.3 Corrupción y educación

Otra hipótesis planteada en la literatura es que la corrupción es un problema de educación: a menor nivel educativo, mayores niveles de corrupción y viceversa. Hasta el momento no se ha probado su relación causal, pero hay evidencias que los países con los peores resultados en la prueba PISA tienden a obtener las peores calificaciones en percepción de la corrupción (Casar, 2016, p.19).

Veamos a continuación si hay alguna relación entre las bajas calificaciones obtenidas por los estudiantes de 20 entidades de la República en la prueba PLANEA 2017 y el alto porcentaje de percepción de frecuencia de corrupción y viceversa. Para ello, sólo vamos a comparar a los 10 primeros y a los 10 últimos lugares de acuerdo con los resultados obtenidos tanto en Matemáticas como en Lenguaje y comunicación.

En la Tabla 2.10 se puede observar que Aguascalientes, Querétaro, Yucatán y Colima son las entidades que coinciden en tener los mayores puntajes en Lenguaje y comunicación y al mismo tiempo se encuentran entre los prime-

ros 10 lugares con el menor porcentaje de percepción de corrupción. Es decir, coincide con la hipótesis en sentido inverso: a mayor nivel educativo menor percepción de corrupción.

TABLA 2.10. PRIMEROS DIEZ LUGARES DE LOS ESTADOS DE ACUERDO A RESULTADOS OBTENIDOS EN LA PRUEBA PLANEA 2017 EN LENGUAJE Y COMUNICACIÓN Y LUGAR EN PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

ENTIDAD FEDERATIVA	PUNTUACIÓN PLANEA EN LENGUAJE Y COMUNICACIÓN 2017	LUGAR DE ACUERDO A LA PUNTUACIÓN PLANEA 2017	LUGAR PERCEPCIÓN DE FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN (2019)
Ciudad de México	543	1	27
Aguascalientes	527	2	7
Jalisco	527	3	14
Baja California	523	4	22
Querétaro	523	5	2
Yucatán	519	6	1
Colima	517	7	10
Nuevo León	517	8	13
Hidalgo	516	9	16
Sonora	516	10	17

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2019) y la ENCIG 2019 de INEGI.

Los datos de Nuevo León y Jalisco se acercan más a la hipótesis, mientras que Hidalgo, Sonora y Baja California se alejan de ella.

La Ciudad de México es el caso totalmente contrario a la hipótesis: por el puntaje en la prueba PLANEA en Lenguaje y comunicación, se encuentra en el primer lugar; sin embargo, la Ciudad de México ocupa los últimos lugares a nivel nacional con un alto porcentaje de percepción de corrupción.

En cuanto a los últimos 10 lugares de acuerdo con los resultados obtenidos en Lenguaje y comunicación, en la Tabla 2.11 podemos observar que en los resultados el Estado de México, Oaxaca y Tabasco coinciden con la hipótesis: a menor nivel educativo mayor percepción de corrupción. Aunque Nayarit, Veracruz, Guerrero y Chiapas se encuentran fuera de los 10 lugares con mayor porcentaje de percepción de corrupción, están cerca del parámetro que hemos considerado para coincidir con la hipótesis.

TABLA 2.11. ÚLTIMOS DIEZ LUGARES DE LOS ESTADOS DE ACUERDO A RESULTADOS OBTENIDOS DE LA PRUEBA PLANEA 2017 EN LENGUAJE Y COMUNICACIÓN Y LUGAR EN PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

ENTIDAD FEDERATIVA	PUNTUACIÓN PLANEA 2017	LUGAR DE ACUERDO A LA PUNTUACIÓN PLANEA 2017	LUGAR PERCEPCIÓN DE FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN (2019)
Estado de México	497	23	31
Tlaxcala	496	24	9
Nayarit	494	25	18
Veracruz	494	26	21
Sinaloa	493	27	12
Oaxaca	491	28	28
Tamaulipas	487	29	6
Guerrero	458	30	19
Tabasco	458	31	32
Chiapas	415	32	20

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2019) y la ENCIG 2019 de INEGI.

En cambio, Tlaxcala y Tamaulipas contradicen la hipótesis al tener un bajo nivel educativo y menores porcentajes de percepción de corrupción con respecto a otras entidades del país.

Con un resultado de 514 puntos, Puebla ocupa el lugar 11 en Lenguaje y comunicación y se encuentra prácticamente en el extremo contrario de la hipótesis “a mayor educación, menor percepción de corrupción” al ocupar el lugar número 24 con uno de los 10 porcentajes más altos de percepción de corrupción.

TABLA 2.12. LUGAR Y PUNTAJE DE PUEBLA EN LA PRUEBA PLANEA 2017 EN LENGUAJE Y COMUNICACIÓN Y LUGAR EN PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

	PUNTUACIÓN PLANEA 2017	LUGAR DE ACUERDO A LA PUNTUACIÓN PLANEA 2017	LUGAR PERCEPCIÓN DE FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN (2019)
Puebla	514	11	24

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2019) y la ENCIG 2019 de INEGI.

En la prueba de Matemáticas PLANEA 2017, Puebla ocupó el lugar número 7 con un puntaje de 515. De nueva cuenta se encuentra lejos de la hipótesis que hemos planteado debido a su porcentaje de percepción de corrupción (ver Tabla 2.13).

Igualmente se encuentran alejados de la correspondencia “mayor nivel educativo menor porcentaje de percepción de corrupción” los estados de Baja California e Hidalgo y, en menor medida, los estados de Jalisco y Nuevo León.

TABLA 2.13. PRIMEROS DIEZ LUGARES DE LOS ESTADOS POR RESULTADOS OBTENIDOS DE LA PRUEBA PLANEA 2017 EN MATEMÁTICAS Y LUGARES EN PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

ENTIDAD FEDERATIVA	PUNTUACIÓN PLANEA 2017	LUGAR DE ACUERDO A LA PUNTUACIÓN PLANEA 2017	LUGAR PERCEPCIÓN DE FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN (2019)
Aguascalientes	531	1	7
Jalisco	530	2	14
Querétaro	526	3	2
Baja California	519	4	22
Colima	518	5	10
Nuevo León	516	6	13
Puebla	515	7	24
Guanajuato	513	8	5
Hidalgo	512	9	16
Yucatán	512	10	1

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2019) y la ENCIG 2019 de INEGI.

En cambio, Aguascalientes, Querétaro, Guanajuato y Yucatán, al estar dentro de los primeros 10 lugares con menor percepción de corrupción, coinciden con la hipótesis “a mayor nivel educativo, menor percepción de corrupción.”

De los últimos 10 lugares obtenidos en la prueba de matemáticas sólo 4 de los 10 estados (Quintana Roo, Estado de México, Michoacán y Tabasco) coinciden con la hipótesis. En cambio, los estados de Tlaxcala, Baja California Sur y Tamaulipas contradicen esa correspondencia (ver Tabla 2.14).

TABLA 2.14. ÚLTIMOS DIEZ LUGARES DE LOS ESTADOS POR RESULTADOS OBTENIDOS DE LA PRUEBA PLANEA 2017 EN MATEMÁTICAS Y LUGARES EN PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

ENTIDAD FEDERATIVA	PUNTUACIÓN PLANEA	LUGAR DE ACUERDO A LA PUNTUACIÓN	LUGAR PERCEPCIÓN DE FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN (2019)
Quintana Roo	492	23	25
Tlaxcala	492	24	9
Campeche	490	25	11
Baja California Sur	489	26	3
Estado de México	489	27	31
Tamaulipas	482	28	6
Michoacán	481	29	30
Guerrero	473	30	19
Tabasco	457	31	32
Chiapas	439	32	20

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2019) y la ENCIG 2019 de INEGI.

La correspondencia entre mayor educación y menor percepción de corrupción y viceversa, en las entidades de la República, se da parcialmente: alrededor del 40 % de los casos analizados coinciden en la existencia de mayores niveles de educación con bajos porcentajes de percepción de corrupción y bajos niveles de educación con altos porcentajes de percepción de corrupción.

Sin embargo, Puebla y otras entidades están fuera de esa lógica y esto es así, precisamente porque estados como Nuevo León, Jalisco, Ciudad de México y la misma Puebla, son entidades con un mayor nivel educativo y, por lo tanto, los ciudadanos se informan y se enteran que constantemente se cometen hechos de corrupción en su entorno. A pesar de sus altas calificaciones en “Matemáticas” y “Lenguaje y Comunicación”, estos estados siguen teniendo malas calificaciones en “disminución de los índices de corrupción”.



3

LA CORRUPCIÓN Y SU RELACIÓN CON OTROS PROBLEMAS SOCIALES

Ya hemos comentado en los capítulos anteriores que Puebla se encuentra entre los 10 estados que tienen un alto porcentaje de percepción sobre la frecuencia de la corrupción, con el 89.5 % de personas que opinaron que los hechos de corrupción en la entidad son muy frecuentes, por lo que ocupa el lugar número 24 a nivel nacional; sobre la “pequeña corrupción”, la entidad ocupa el lugar 23 del país con 15 mil 693 usuarios que experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de los trámites que realizaron en dependencias públicas por cada 100 mil personas.

El objetivo de este capítulo es abordar la corrupción como un problema que tiene una serie de ramificaciones que repercuten negativamente en la vida cotidiana de la sociedad poblana, generando una percepción de desconfianza sobre el funcionamiento de las instituciones y un aumento en la preocupación de otros problemas, tales como la inseguridad y la delincuencia, el mal desempeño del gobierno, la mala aplicación de la ley y la falta de rendición de cuentas.

Para cumplir este objetivo, en el primer apartado hablamos acerca de la percepción que tiene la ciudadanía sobre los problemas más importantes en Puebla. Se podrá observar que la corrupción está entre los tres primeros lugares. Así mismo, se analizan otros problemas que la gente relaciona con la corrupción, tales como la inseguridad, la delincuencia y el mal desempeño del gobierno, entre otros.

Posteriormente, en un segundo apartado, se aborda la relación entre corrupción e instituciones, haciendo énfasis en el problema de la delincuencia y las instituciones encargadas de la seguridad pública.

En un tercer apartado se analiza la percepción de la corrupción en el gobierno como un problema en Puebla. Aquí se hará una comparación de la percepción de honestidad y corrupción en los distintos órdenes de gobierno.

Para concluir este capítulo, se exponen los niveles de percepción de corrupción de jueces y magistrados y el Índice de Estado de Derecho por entidades.

3.1 Preocupación por el problema de la corrupción

En los últimos años, en México ha aumentado el porcentaje de personas que afirman que la corrupción es uno de los problemas más importantes que enfrenta el país. Ha pasado de 48.5 % en 2013 a 56.7 % en 2017 (ver Gráfica 3.1), desplazando a un tercer lugar el problema del desempleo, pero siempre abajo del problema de la inseguridad y la delincuencia que es el problema que más preocupa a la sociedad mexicana en lo que llevamos del siglo XXI.

TABLA 3.1. PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
COMO UN PROBLEMA IMPORTANTE EN MÉXICO 2013-2017

2013	2015	2017	2019
48.5	50.9	56.7	52.8

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2013, 2015, 2017 y 2019 del INEGI.

La encuesta publicada por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) y el periódico *Reforma* (17 de marzo de 2020) nos ofrece un dato que confirma esta tendencia a la alza. De acuerdo con sus resultados, en 2019 el porcentaje de personas que creó que en el último año la corrupción aumentó era de 46 %. En 2020, el porcentaje subió a 53 %. Además, un 43 % opinó que en los siguientes 12 meses aumentará la corrupción, contra un 31 % que piensa lo contrario.

La preocupación por el problema de la corrupción ha llegado a tal grado que un 86 % está a favor de que la corrupción sea considerada un delito tan grave como el narcotráfico (Ver Tabla 3.2).

TABLA 3.2. PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA IMPORTANTE 2019-2020

EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO HA AUMENTADO		EN LOS PRÓXIMOS 12 MESES LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO AUMENTARÁ		¿ESTÁ A FAVOR O EN CONTRA DE QUE LA CORRUPCIÓN SEA CONSIDERADA UN DELITO GRAVE COMO EL NARCOTRÁFICO?	
2019	2020	2019	2020	A FAVOR	EN CONTRA
46 %	53 %	23 %	43 %	86 %	10 %

Fuente: elaboración propia con datos de MCCI-*Reforma* (17 de marzo de 2020, Nacional, p. 13).

De manera similar, pero sin rebasar el porcentaje nacional, la corrupción ha sido percibida por la ciudadanía poblana como uno de los problemas más importantes que le aquejan.

En 2013 y 2015, el problema de la corrupción ocupaba el tercer lugar en la percepción de la población, por debajo de la inseguridad, la delincuencia y el desempleo. Sin embargo, en 2017 la corrupción pasó al segundo lugar, desplazando el problema del desempleo al tercer sitio.

La corrupción en Puebla ha permanecido entre los tres primeros lugares en las respuestas de los encuestados. El porcentaje fue de 46.8 % en 2013, disminuyó a 43.7 % en 2015 y alcanzó su mayor cifra en 2017 con el 49.3 %. En 2019 disminuyó a 41%, ocupando el segundo lugar entre los problemas que más preocupan a los poblanos (ver Tabla 3.3).

TABLA 3.3. PERCEPCIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE LOS PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES EN PUEBLA EN 2013, 2015, 2017 Y 2019

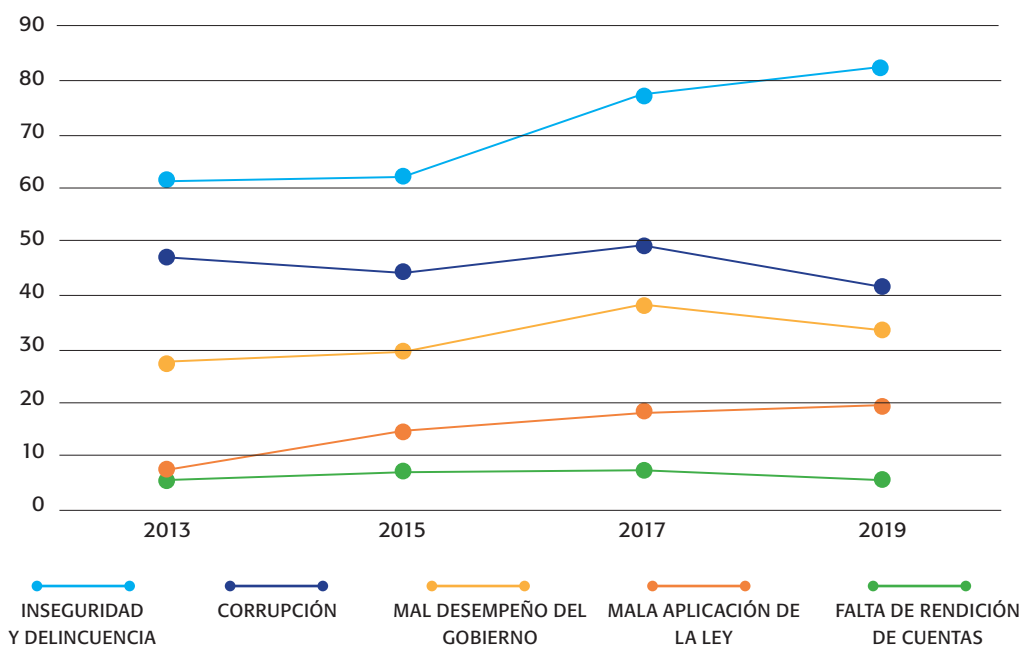
ENCIG-INEGI	2013		2015		2017		2019	
	%	LUGAR	%	LUGAR	%	LUGAR	%	LUGAR
Inseguridad y delincuencia	61.1	1	62.4	1	78.4	1	83.1	1
Corrupción	46.8	3	43.7	3	49.3	2	41	2
Desempleo	55.8	2	47.8	2	38	3	35.1	3
Pobreza	42	4	41.9	4	35.4	5	34.1	4
Mal desempeño del gobierno	26.5	5	28.6	5	37.7	4	32.8	5
Mala atención en centros de salud y hospitales públicos	23.7	6	28	6	18.6	6	26.6	6
Mala aplicación de la ley	5.8	9	13.3	8	16.7	7	18.2	7
Baja calidad de la educación pública	16.1	7	16.7	7	9	8	12	8
Falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno	8.7	8	8.7	9	6.6	9	10.7	9
Falta de rendición de cuentas	3.8	10	5.5	10	5.8	10	4	10
Desastres naturales	2.2	11	2.9	11	3.8	11	1.5	11

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2013, 2015, 2017 y 2019 del INEGI.

En esta serie de la ENCIG se puede observar que de 2013 a 2017 hubo una disminución del porcentaje en problemas como el desempleo, la pobreza, la mala atención en centros de salud y hospitales públicos y la baja calidad de la educación pública; en cambio, los porcentajes de percepción sobre aque-

Los problemas que pueden identificarse o relacionarse más con la corrupción han ido en aumento, tales como la inseguridad y la delincuencia, el mal desempeño del gobierno, la mala aplicación de la ley y la falta de rendición de cuentas. Sin embargo, en 2019 la inseguridad y la delincuencia se dispararon como el problema más grave que vive la entidad (ver Gráfica 3.1). Es muy probable que debido a la pandemia la mayoría de estas variables tengan cambios significativos a la alza, en el futuro.

GRÁFICA 3.1. PERCEPCIÓN DE LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA CORRUPCIÓN EN PUEBLA DE 2013 A 2019



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2013, 2015, 2017 y 2019 del INEGI.

El problema de la *INSEGURIDAD Y DELINCUENCIA* es la principal preocupación de los poblanos, al igual que en todo el país. En 2013 el porcentaje era de 61.1 %, en 2015 aumentó a 62.4 %, y para 2017 la cifra se disparó a 78.4 % y aumentó aún más en 2019 en 83.1 %.

La *CORRUPCIÓN*, como ya se comentó, pasó de 46.8 % a 41 % y es el segundo problema que preocupa a los poblanos.

El *MAL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO* pasó del quinto al cuarto lugar. En 2013 el porcentaje de los encuestados que lo señalaron como un grave problema era de 26.5 % y en 2017 llegó a ser de 37.7 %, con lo cual desplazó al tema de la pobreza del cuarto al quinto sitio. En 2019, regresó al quinto lugar con un 32.8 por ciento.

En 2013, la MALA APLICACIÓN DE LA LEY no llegaba a dos dígitos y ocupaba el noveno lugar entre los principales problemas de la ciudadanía poblana. En 2015 subió al octavo lugar con un porcentaje de 13.3 % y en 2017 se colocó en el lugar número 7 con un 16.7 %, para sostenerse en ese sitio con un 18.2% en 2019.

Por último, de acuerdo con la Gráfica 3.1, la FALTA DE RENDICIÓN DE CUENTAS ocupa el penúltimo lugar de los problemas que preocupan en la entidad poblana. Aunque su porcentaje de percepción no ha rebasado los dos dígitos en las tres encuestas, llama la atención que haya sido de los problemas que tuvieron un incremento al pasar de 3.8 % en 2013, a 5.5 % en 2015; posteriormente a 5.8 % en 2017 y quedar en 4 % en 2019. Este problema será analizado en un capítulo posterior.

3.2 Corrupción, inseguridad y delincuencia

En México, la población suele relacionar la corrupción con la inseguridad y la delincuencia. La encuesta de MCCI-Reforma 2020 nos muestra que en la percepción de las personas encuestadas la corrupción política tiene repercusiones en la seguridad pública y la protección de su familia.

TABLA 3.4. RELACIÓN ENTRE CORRUPCIÓN E INSEGURIDAD PÚBLICA

¿QUÉ TANTO DIRÍA QUE LA CORRUPCIÓN DE GOBERNANTES Y POLÍTICOS LO AFECTAN EN LA SEGURIDAD PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE SU FAMILIA?			
MUCHO	ALGO	POCO	NADA
59%	25%	10%	4%

Fuente: elaboración propia con datos de MCCI-Reforma (Reforma, 17 de marzo de 2020, Nacional, p. 13).

Si sumamos el porcentaje de las personas que contestaron “mucho” (59 %) con “algo” (25 %), tenemos que el 84 % de los mexicanos consideran que la corrupción política impacta negativamente en la seguridad pública.

En Puebla, las policías, las encargadas en primera instancia de la seguridad pública, han ocupado los primeros lugares en la percepción sobre la frecuencia de hechos de corrupción entre distintas instituciones y sectores que actúan en el entorno político, económico y social.

De acuerdo con la ENCIG del INEGI, entre los años 2013 y 2015 las policías ocuparon el primer lugar en percepción de corrupción con un porcentaje de 94.6 y 89.8, respectivamente, por encima de partidos políticos, ministerios públicos, gobierno federal, gobierno estatal y presidentes municipales, diputados, senadores, jueces y magistrados, entre otros.

En 2017 las policías ocuparon el tercer lugar con un porcentaje de percepción de 93 %, sólo debajo del gobierno federal y los partidos políticos. Para 2019 los policías volvieron a ocupar el primer lugar en percepción de corrupción con un porcentaje de 91.3 (Ver Tabla 3.5).

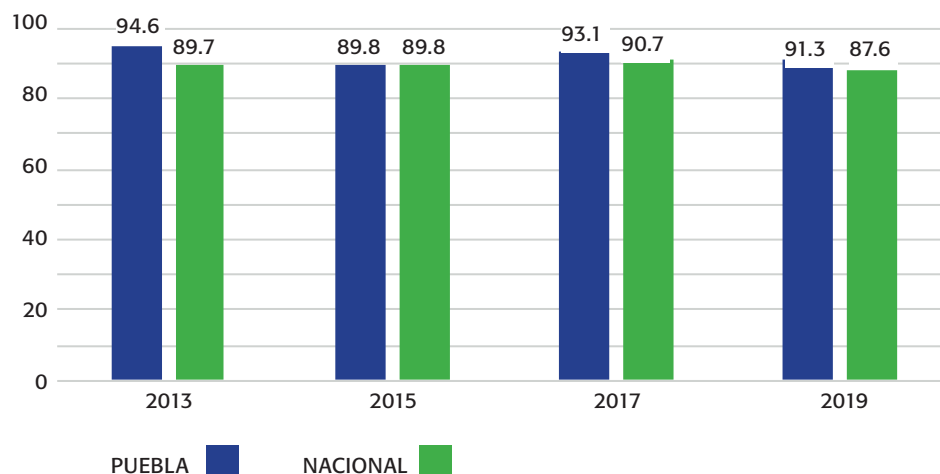
TABLA 3.5. PERCEPCIÓN DE LA FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN EN INSTITUCIONES Y SECTORES EN PUEBLA, 2013, 2015, 2017 Y 2019

LUGAR	2013		2015		2017		2019	
	INSTITUCIONES Y SECTORES	%	INSTITUCIONES Y SECTORES	%	INSTITUCIONES Y SECTORES	%	INSTITUCIONES Y SECTORES	%
1	Policías	94.6	Policías	89.8	Gobierno Federal	94.3	Policías	91.3
2	Partidos políticos	91.6	Partidos políticos	89.4	Partidos políticos	94.2	Partidos políticos	89.5
3	Ministerio Público	86.3	Gobierno Federal	81.9	Policías	93	Diputados y senadores	81.6
4	Diputados y Senadores	86.2	Diputados y Senadores	79.3	Diputados y Senadores	92.8	Ministerio público	80.5
5	Gobierno Federal	83.7	Ministerio Público	78.9	Ministerio Público	89.1	Gobiernos municipales	78.1
6	Gobiernos Municipales	78.6	Gobiernos Estatales	78.4	Gobiernos Estatales	86.3	Jueces y magistrados	75.6
7	Jueces y magistrados	78.5	Gobiernos Municipales	78.1	Gobiernos Municipales	84.9	Gobiernos estatales	75.5
8	Institutos electorales	77.5	Empresarios	73.4	Jueces y magistrados	84.4	Empresarios	71.9
9	Gobiernos Estatales	76.4	Institutos electorales	72.9	Institutos electorales	82	Sindicatos	69.8
10	Sindicatos	75.7	Medios de comunicación	70.3	Medios de comunicación	80.2	Institutos Electorales	69.5
11	Empresarios	73.8	Sindicatos	69.3	Empresarios	76.5	Gobierno Federal	68.2
12	Medios de comunicación	72.6	Jueces y magistrados	68.6	Sindicatos	72.2	Medios de comunicación	87.8

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2013, 2015, 2017 y 2019 del INEGI. Los porcentajes son el resultado de la suma del porcentaje que respondió “muy frecuente” más el porcentaje que respondió “frecuente”.

En 2013, 2017 y 2019, la percepción de la ciudadanía poblana sobre la corrupción en las policías fue más alta que el promedio nacional:

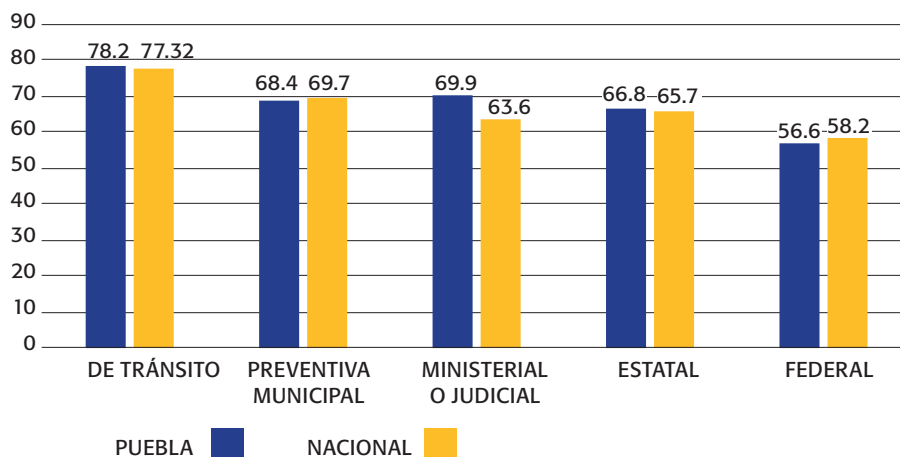
GRÁFICA 3.2. PERCEPCIÓN SOBRE LA FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN EN LAS POLICÍAS



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2013, 2015, 2017 y 2019 del INEGI.

En la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020, en Puebla los porcentajes sobre la corrupción en algunas de las policías son superiores al promedio nacional. En la Gráfica 3.3 se puede observar que la Policía de Tránsito, la Policía Ministerial o Judicial y la Policía Estatal son percibidas como las policías con mayores porcentajes de corrupción que sus pares nacionales.

GRÁFICA 3.3. PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN POLICÍAS EN 2020



Fuente: elaboración propia con datos de la ENVIPE 2020 del INEGI.

Sobre este punto, la serie histórica de la ENVIPE nos ofrece datos que nos permite observar el aumento o la disminución del porcentaje de percepción de la corrupción en las corporaciones policiacas. En la Tabla 3.6 se muestra el comportamiento de los porcentajes de percepción de corrupción desde 2013:

TABLA 3.6. PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN LAS DISTINTAS POLICÍAS EN PUEBLA 2013-2020

	2013	2015	2017	2019	2020
Policía de Tránsito	83.4	77.7	81.2	83.1	77.3
Policía Preventiva Municipal	67.7	62.9	67.8	70.2	69.7
Policía Estatal	63.5	60.3	65.5	70	65.7
Policía Ministerial o Judicial	73.3	66.1	65.9	67.8	63.6
Policía Federal	60.1	61.5	61.3	62.6	58.2

Fuente: elaboración propia con datos de la ENVIPE 2013, 2015, 2017, 2019 y 2020.

Todas las policías en general aumentaron su porcentaje de percepción de corrupción entre 2017 y 2019.

Sin embargo, en 2020, todas las corporaciones mencionadas han disminuido sus porcentajes de percepción de corrupción con respecto a 2019, y sólo las policías de tránsito, judicial y federal han logrado hacer decrecer el porcentaje de percepción de corrupción comparado con todos los años anteriores.

En la ENCIG de 2013 el Ministerio Público tenía 86.3 % de percepción sobre la frecuencia de corrupción. En 2015 redujo su porcentaje a 78.9 % y en 2017 aumentó a 89.1 %. En 2019 disminuyó su porcentaje (como ocurrió con la mayoría de las instituciones) a 80.5, lo cual no le impidió pasar del quinto al cuarto lugar en Puebla.

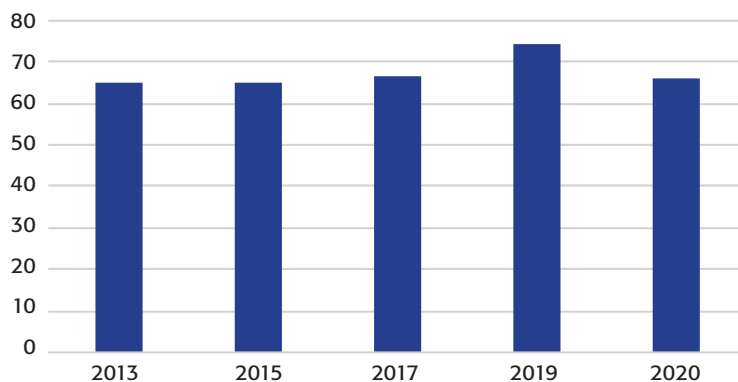
TABLA 3.7. PERCEPCIÓN SOBRE LA FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN EN EL MINISTERIO PÚBLICO EN PUEBLA 2013, 2015, 2017 Y 2019

2013		2015		2017		2019	
LUGAR	%	LUGAR	%	LUGAR	%	LUGAR	%
3	86.3	5	78.9	5	89.1	4	80.5

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2013, 2015, 2017 y 2019 del INEGI.

La ENVIPE mide juntos al Ministerio Público y a la Procuraduría del Estado y también registra aumentos en los porcentajes de percepción de corrupción: de 64.7 % que tenían en 2015 pasaron a 74.2 %, para regresar en 2020 a 65.9, cifra cercana a la que tenían en 2013.

GRÁFICA 3.4. PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA PROCURADURÍA ESTATAL 2013-2020



Fuente: elaboración propia con datos de la ENVIPE 2013, 2015, 2017 y 2019.

Todos los datos anteriores nos muestran que en realidad se ha logrado poco en cuanto a la disminución en la percepción de la corrupción de las policías en Puebla en los últimos años, lo cual desgasta no sólo la autoridad que deben tener los cuerpos policíacos para garantizar la seguridad pública, sino también erosiona la legitimidad de los gobiernos, ya que salvaguardar la seguridad de los ciudadanos es la labor esencial en su papel dentro del Estado.

3.3 Percepción sobre la corrupción en el gobierno.

En la jerarquización de los problemas que preocupan a la ciudadanía poblana, el *MAL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO* (sic, ENCIG) transitó del quinto al cuarto lugar de la lista debido a que el porcentaje de los encuestados que lo señalaron como un problema pasó de 26.5 % en 2013 a 37.7 % en 2017, con lo cual desplazó al problema de la pobreza del cuarto al quinto sitio. En 2019 se redujo su porcentaje a 32.8, estacionándose en el quinto lugar.

TABLA 3.8. PERCEPCIÓN SOBRE EL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO COMO UN PROBLEMA EN PUEBLA

2013		2015		2017		2019	
LUGAR	%	LUGAR	%	LUGAR	%	LUGAR	%
5	26.5	5	28.6	4	37.7	5	32.8

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2013, 2015, 2017 y 2019.

Hay diferentes razones por las cuales la ciudadanía evalúa el buen o mal desempeño de un gobierno y una de las “varas” con las que mide es calificando qué tan honestos o corruptos son los gobernantes; la corrupción es la variable que nos interesa en este apartado.

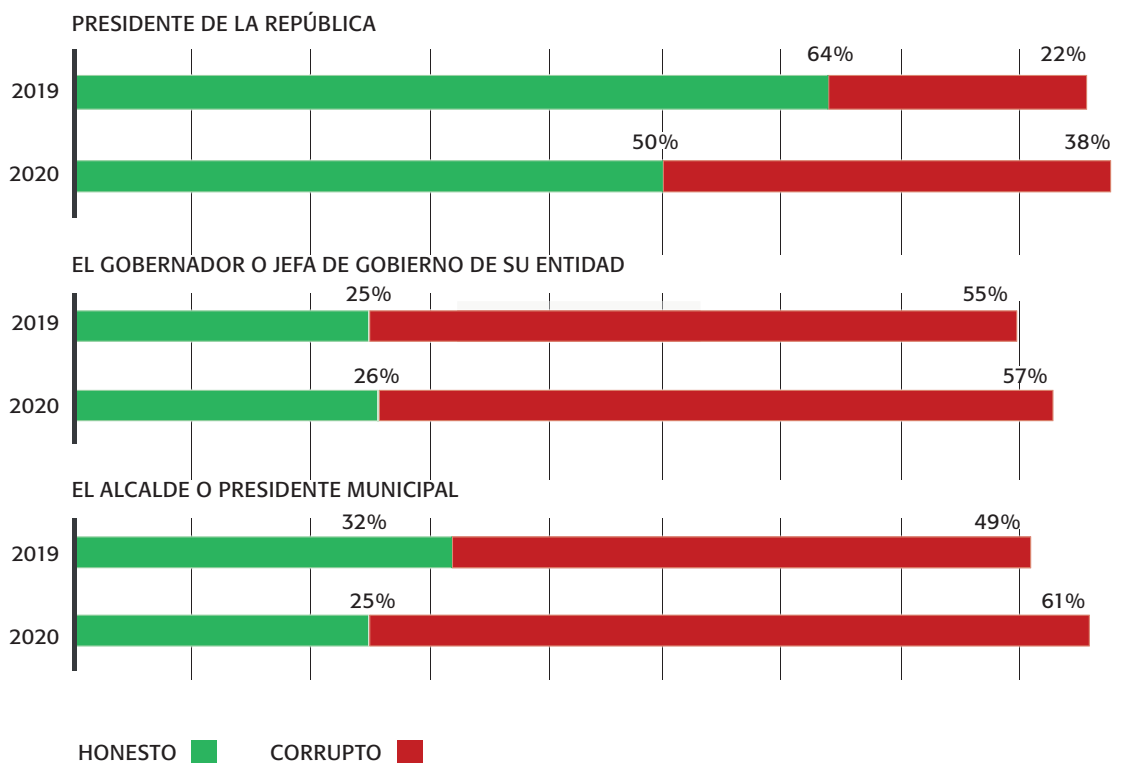
En la encuesta de MCCI-Reforma (realizada del 29 de febrero al 6 de marzo de 2020), se registró lo que en promedio los entrevistados opinan a nivel nacional del Presidente de la República, del Gobernador o Jefa de Gobierno y el Alcalde o el Presidente Municipal en cuanto a la contraposición honestidad-corrupción.

De 2019 a 2020 el porcentaje de personas que opinan que el gobernante en cuestión es honesto ha disminuido y por ende el porcentaje de quienes califican a los gobiernos como corruptos, ha aumentado. El porcentaje del Presidente de la República pasó de 22 % en 2019 a 38 % en 2020; el de los gobernadores o jefa de gobierno de la Ciudad de México subió de 55 % a 57 %, mientras que el de los alcaldes o presidentes municipales aumentó de 49 % a 61 % (ver Gráfica 3.5).

En los casos de “el gobernador o jefa de gobierno” y de “el alcalde o presidente municipal” los porcentajes de encuestados que los califican como “corruptos” son superiores tanto en 2019 como en 2020, a los porcentajes que los califican como “honestos”.

De acuerdo con los datos de la ENCIG de 2017, los porcentajes en promedio de la percepción sobre la frecuencia de corrupción en los gobiernos a nivel nacional son inferiores respecto a los registrados para el estado de Puebla, lo cual es aún más preocupante (ver Tabla 3.9).

GRÁFICA 3.5. EVALUACIÓN PROMEDIO A NIVEL NACIONAL DE LA HONESTIDAD O CORRUPCIÓN DE LOS GOBERNANTES



Fuente: encuesta de MCCI-Reforma publicada en el periódico *Reforma* el 12 de marzo de 2020, sección principal, p. 13

TABLA 3.9. PERCEPCIÓN NACIONAL Y EN PUEBLA SOBRE LA FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN EN LOS GOBIERNOS EN 2019

	NACIONAL	PUEBLA
Gobierno Federal	66.3	68.2
Gobiernos Estatales	75.2	75.5
Gobiernos Municipales	72.3	78.1

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2019.

Si revisamos los años anteriores encontramos que en Puebla los diferentes órdenes de gobierno han sido evaluados negativamente en materia de corrupción.

De 2013 a 2017 los porcentajes de percepción sobre la frecuencia de corrupción, tanto en el gobierno federal como en el gobierno estatal y en presidencias municipales, aumentaron considerablemente. En el caso del gobierno federal en 2017 pasó a ser la institución con la mayor percepción de corrupción en el estado de Puebla con un porcentaje de 94.3 %, situación que se modificó en 2019 desplazándose del lugar 1 al lugar 11 con un porcentaje de 68.2 (ver Tabla 3.9).

TABLA 3.10. PERCEPCIÓN EN PUEBLA SOBRE LA FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN EN LOS GOBIERNOS Y EL LUGAR QUE OCUPAN ENTRE INSTITUCIONES Y SECTORES EN 2013, 2015, 2017 Y 2019

ORDEN DE GOBIERNO	2013		2015		2017		2019	
	LUGAR	%	LUGAR	%	LUGAR	%	LUGAR	%
Gobierno Federal	5	83.7	3	81.8	1	94.2	11	68.2
Gobierno Estatal	9	76.3	6	78.4	6	86.3	7	75.5
Gobierno Municipal	6	78.6	7	78.1	7	85	5	78.3

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2013, 2015, 2017 y 2019.

Si bien se mantuvieron más o menos en los mismos lugares entre las instituciones y sectores medidos en la ENCIG, los porcentajes de los gobiernos municipales aumentaron de 78.6 en 2013 a 85 % en 2017 y, aunque disminuyeron su porcentaje a 78.3, pasaron del lugar número 7 a lugar número 5 en 2019.

En 2013 el gobierno estatal estaba en el lugar número 9 con el 76.3 % de percepción de corrupción. En 2015 pasó al sexto lugar con el 78.4 % y, sin moverse de la misma posición, aumentó su porcentaje a 86.3 % en 2017. En 2019 disminuyó su porcentaje a 75.5 % y bajó al lugar número 7.

Llama la atención que en 2019 los tres órdenes de gobierno hayan disminuido con los cambios de gobierno en 2018 (gobierno federal y gobiernos municipales) y 2019 (gobierno estatal en elección extraordinaria). La expectativa o el “beneficio de la duda” acerca de un nuevo gobierno permite de inicio una evaluación ciudadana benevolente en el intervalo honestidad-corrupción. Para los casos que estamos analizando, hay varias señales (noticias, reportajes, investigaciones, etc.) en el estado de Puebla (hasta enero de 2021) que permiten suponer que, en evaluaciones próximas o futuras sobre

la percepción de corrupción, los tres órdenes de gobierno pueden alcanzar cifras mayores de percepción de corrupción a las que tuvieron en 2019, particularmente el gobierno estatal.

Aunque todos estos porcentajes de percepción de la frecuencia de percepción puedan mezclarse o confundirse en la opinión pública con las tasas de prevalencia de experiencias de corrupción en Puebla, es importante subrayar que las tasas de prevalencia son una aproximación a los niveles de existencia de la “pequeña corrupción” en los trámites y servicios públicos ofrecidos por los distintos órdenes de gobierno, es decir, son sólo una parte del problema; en cambio, las percepciones sobre la frecuencia de la corrupción, aunque subjetivas, son una estimación de la existencia de corrupción en su conjunto en la cual se encuentran la corrupción política y la corrupción a “gran escala” que provocan mayores daños que la “pequeña corrupción”, sin que ambas dejen de ser perjudiciales para la sociedad y para el Estado.

Los porcentajes de percepción de corrupción no son gratuitos. Algo están haciendo o han dejado de hacer los gobiernos en Puebla para estar en el lugar número 24 entre los diez mayores porcentajes (89.5 %) de las 32 entidades de la República.

3.4 La mala aplicación de la ley

La *MALA APLICACIÓN DE LA LEY* (fraseado en esos términos en la ENCIG) es uno de los problemas que crecieron entre las preocupaciones de la ciudadanía poblana. En 2013 con el 5.8 % ocupaba el noveno lugar. Posteriormente, en 2015, con un porcentaje de 13.3 %, pasó al octavo lugar y, en 2017, con un porcentaje de 16.7 %, subió al lugar número 7 de la lista (ver Tabla 3.11).

TABLA 3.11. PERCEPCIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DEL PROBLEMA DE LA MALA APLICACIÓN DE LA LEY EN PUEBLA

2013		2015		2017		2019	
%	LUGAR	%	LUGAR	%	LUGAR	%	LUGAR
5.8	8	13.3	8	16.7	7	18.2	7

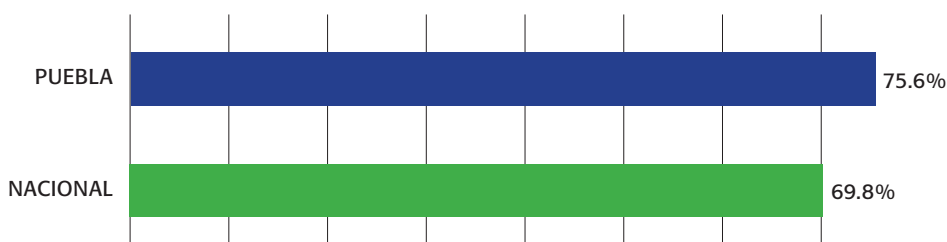
Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2013, 2015, 2017 y 2019.

Aun cuando en la lista de problemas la mala aplicación de la ley se encuentra alejado en el porcentaje y la posición de los primeros lugares (la inseguri-

dad y la delincuencia, la corrupción y el desempleo), no debe dejar de ser un problema muy preocupante en Puebla, sobre todo si se revisa la percepción que hay sobre los jueces en materia de corrupción y la situación en la que se encuentra el Estado de Derecho en esta entidad.

En efecto, en la ENCIG 2019 se puede observar que la percepción sobre la frecuencia de corrupción de jueces y magistrados en Puebla (75.6%) supera al promedio nacional (69.8%) por casi seis puntos porcentuales (Gráfica 3.6).

GRÁFICA 3.6 PERCEPCIÓN NACIONAL Y EN PUEBLA DE LA FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN DE JUECES Y MAGISTRADOS EN 2019



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2019.

Además, el crecimiento del porcentaje de percepción de corrupción en jueces y magistrados en Puebla ha crecido en los últimos años. En 2013 el porcentaje era de 78.5 y en 2015 llegó a bajar casi 8 puntos porcentuales; sin embargo, en 2017 alcanzó el 84.4 %, ocupando el octavo lugar entre las instituciones y sectores medidos en la ENCIG y, aunque en 2019 disminuyó el porcentaje a 75.6, pasó del octavo al sexto lugar (ver Tabla 3.12).

En 2019 jueces y magistrados se ubicaron en el sexto lugar a pesar de haber disminuido el porcentaje de percepción de corrupción al 75.6 %.

TABLA 3.12. PERCEPCIÓN SOBRE LA FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN DE JUECES Y MAGISTRADOS, Y SU LUGAR ENTRE INSTITUCIONES Y SECTORES EN PUEBLA 2013, 2015, 2017 Y 2019

2013		2015		2017		2019	
LUGAR	%	LUGAR	%	LUGAR	%	LUGAR	%
7	78.5	12	68.6	8	84.4	6	75.6

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2013, 2015, 2017 y 2019.

En lo que corresponde al Estado de Derecho, datos de World Justice Project colocan a Puebla en una situación alarmante: ocupa el lugar 31 de las 32 entidades de la República Mexicana con índice de 0.35.

TABLA 3.13. POSICIONES Y PUNTAJE DEL ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO 2019-2020

POSICIÓN	ESTADO	PUNTAJE
1	Yucatán	0.46
2	Aguascalientes	0.45
3	Zacatecas	0.43
4	Campeche	0.43
5	Querétaro	0.43
6	Coahuila	0.43
7	Nuevo León	0.43
8	Durango	0.43
9	Guanajuato	0.42
10	Hidalgo	0.42
11	Sinaloa	0.42
12	Colima	0.41
13	Baja California	0.40
14	Oaxaca	0.40
15	Chihuahua	0.40
16	Nayarit	0.40
17	Baja California Sur	0.39
18	Michoacán	0.39
19	Tamaulipas	0.39
20	San Luis Potosí	0.38
21	Sonora	0.38
22	Veracruz	0.38
23	Chiapas	0.38
24	Tabasco	0.37
25	Tlaxcala	0.37
26	Jalisco	0.37
27	Estado de México	0.36
28	Ciudad de México	0.36
29	Morelos	0.36
30	Quintana Roo	0.35
31	Puebla	0.35
32	Guerrero	0.33
PROMEDIO NACIONAL		0.39

Fuente: World Justice Project, 2020, p. 7.

De los ocho factores que componen el Índice de Estado de Derecho, únicamente en cumplimiento regulatorio, Puebla se encuentra entre los primeros 10 lugares.

En todos los demás factores, Puebla se ubica entre los últimos 10 estados con los índices más bajos del país, destacando que, en cuanto a límites al poder gubernamental, Derechos fundamentales y Justicia penal, ocupa el lugar número 30 (Ver Tabla 3.14).

TABLA 3.14. PUNTAJE OBTENIDO POR EL ESTADO DE PUEBLA EN CADA UNO DE LOS FACTORES QUE COMPONEN EL ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO 2019-2020

FACTOR	PUNTAJE	POSICIÓN
Límites al poder gubernamental	0.39	30
Ausencia de corrupción	0.32	25
Gobierno abierto	0.34	27
Derechos fundamentales	0.44	30
Orden y seguridad	0.25	25
Cumplimiento regulatorio	0.4	9
Justicia civil	0.33	24
Justicia penal	0.29	30

Fuente: World Justice Project, 2020, p. 44.

Respecto al factor Ausencia de corrupción Puebla ocupa la posición 25 con un puntaje de 0.32. Este factor incluye cuatro sub factores: ausencia de corrupción en el ejecutivo (0.38), ausencia de corrupción en el judicial (0.36), ausencia de corrupción en las instituciones de seguridad y procuración de justicia (0.28) y ausencia de corrupción en el legislativo (0.24).

El párrafo anterior bien puede ser una síntesis de este capítulo: la corrupción se relaciona con otros problemas como la inseguridad y la delincuencia, el mal desempeño del gobierno y la mala aplicación de la Ley y, con esto, termina entorpeciendo el funcionamiento de los poderes del Estado y de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad pública y el respeto a la ley con todas las consecuencias negativas que tiene para el bienestar de las personas y la convivencia entre los habitantes de un estado como Puebla.



CORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA E IMPUNIDAD

El objetivo de este capítulo es analizar el comportamiento de la transparencia y la impunidad como variables relacionadas con las mediciones de corrupción en el estado de Puebla.

En un primer momento se abordará la percepción de corrupción y transparencia en las entidades de la República Mexicana. Esto se hará con datos de Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. y el Índice de Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), encargados de medir las leyes de transparencia. Con los datos obtenidos se mostrarán los estados (entre ellos Puebla) con mayor y menor porcentaje de percepción de corrupción y su respectiva calificación general de las leyes de transparencia.

También se mostrará la posición de cada entidad en transparencia activa y datos abiertos, así como el acceso a la información desde las perspectivas gubernamentales y ciudadanas. Esto con datos de Métrica de Gobierno Abierto del CIDE y el INAI.

En un segundo apartado se hablará de la corrupción y la impunidad con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del año 2019 y el Índice Global de Impunidad (IGI) de la Universidad de las Américas Puebla.

Todos los datos registrados nos muestran que Puebla tiene mucho que hacer en materia de transparencia, acceso a la información, impunidad y, por supuesto, combate a la corrupción.

4.1 Percepción de corrupción y transparencia

Desde 2002, fecha en la que se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México ha tenido avances importantes en materia de transparencia, donde se ha demostrado que es un auxiliar importante para combatir la corrupción, pero también ha quedado claro que no por ser muy transparente un gobierno es menos corrupto:

La transparencia ha sido favorable para encontrar y denunciar abusos y producir escándalos. Pero también puede ser una coartada para la corrupción: más información publicada, mejores portales electrónicos y mucha propaganda, a cambio de mantener intactos los procesos que originan y reproducen los abusos de poder para provecho propio (Merino, 2015, p. 7).

No es posible encontrar una relación entre la calidad de las leyes de transparencia de las entidades federativas de la República Mexicana y la percepción del nivel de corrupción que en ellas existe (Casar, 2016, p. 22).

En efecto, lejos de la creencia de que la transparencia gubernamental es un contrapeso a la corrupción, lo cierto es que no existe una relación firme entre la existencia de leyes de transparencia que contengan lo mejor de las legislaciones en la materia a nivel nacional e internacional y un porcentaje bajo de percepción de frecuencia de corrupción.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. elaboró el Índice de Derecho de Acceso a la información en México (IDAIM) el cual mide la calidad de las leyes de transparencia de acuerdo con los estándares constitucionales y a las mejores prácticas nacionales e internacionales en el rubro.

En 2015, Fundar llevó a cabo una actualización de la evaluación de las leyes de transparencia que fueron elaboradas y reformadas en cada una de las entidades de la República. El IDAIM se compone de 196 criterios integrados en tres variables: diseño normativo, diseño institucional y procedimiento de acceso a la información y obligaciones de transparencia (ver Fundar, IDAIM 2015).

La calificación de las leyes va desde cero a 10 y están divididas en tres categorías: leyes buenas (calificación de 8 a 10), leyes regulares (calificación de 6 a 7.9) y leyes reprobadas (calificación de 0 a 5.9).

Al comparar a los 10 estados con mayor percepción de frecuencia de corrupción y las calificaciones que obtuvieron sus leyes en materia de transparencia, podemos observar la desconexión que existe entre las buenas o regulares calificaciones que obtuvieron por su marco legal y la alta percepción de corrupción que existe en la entidad (ver Tabla 4.1):

TABLA 4.1. ESTADOS CON MAYOR PORCENTAJE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN Y CALIFICACIÓN GENERAL DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA

ESTADOS CON MAYOR % DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN	% DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN	CALIFICACIÓN GENERAL DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA
Chihuahua	89.3	6.7
Puebla	89.5	7.1
Quintana Roo	89.6	5.2
Zacatecas	89.6	6.3
Ciudad de México	90	8.1
Oaxaca	90.1	6.5
Morelos	90.3	6.5
Michoacán	90.4	6.1
Estado de México	91.6	5.1
Tabasco	91.7	5.5

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2019 del INEGI y Fundar-IDAIM 2015.

La Ciudad de México es, después de Coahuila (cuya calificación es de 9.3), una de las dos entidades con las leyes de transparencia mejor evaluadas del país; pero es la entidad federativa con el mayor porcentaje de percepción sobre la frecuencia de corrupción por parte de sus habitantes.

Sin llegar a ser “leyes buenas”, el marco jurídico de transparencia de Puebla tiene una calificación de 7.1, ubicándose en el cuarto lugar nacional, sólo debajo de Coahuila, la Ciudad de México y Colima (su calificación es de 7.7). De acuerdo con los términos de Fundar, son “leyes regulares” o al menos tienen una calificación aprobatoria por encima del promedio nacional que es de 6; sin embargo, el estado de Puebla se encuentra entre los 10 estados con el más alto porcentaje de percepción de corrupción.

De hecho, de los 10 estados enlistados con el mayor porcentaje de percepción de corrupción, siete de ellos (Chihuahua, Puebla, Zacatecas, Ciudad de México, Oaxaca, Morelos y Michoacán) tienen leyes de transparencia con calificaciones aprobatorias; y sólo tres (Quintana Roo, Estado de México y Tabasco) entrarían en la lógica de la relación de “malas leyes” de transparencia con alta percepción de corrupción.

El desencuentro entre estas variables también se puede encontrar en los estados con menor porcentaje de percepción de corrupción como se aprecia en la Tabla 4.2. Si bien la expresión “menor porcentaje” es relativo (estamos hablando de estados con porcentajes que se encuentran en un rango de 75 a

86 %), se esperaría que todo este grupo de estados tuvieran al menos calificaciones aprobatorias para sus leyes de transparencia, sin embargo, de acuerdo con el IDAIM 2015 de Fundar, esto no sucede así con la primera mitad de los estados enlistados de menor a mayor porcentaje de percepción de corrupción:

TABLA 4.2. ESTADOS CON MENOR PORCENTAJE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN Y CALIFICACIÓN GENERAL DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA

ESTADOS CON MENOR % DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN	% DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN	CALIFICACIÓN GENERAL DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA
Yucatán	71	4.9
Querétaro	71.9	4.9
Baja California Sur	76.2	4.7
Coahuila	80.8	9.3
Guanajuato	80.8	4.9
Tamaulipas	81.1	5.1
Aguascalientes	81.9	5.7
Durango	82.5	6.1
Tlaxcala	83.7	6.3
Colima	84.1	7.7

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2019 del INEGI y Fundar-IDAIM 2015.

En los primeros tres estados con menor percepción de corrupción (Yucatán, Querétaro y Baja California Sur) sus leyes de transparencia tienen las más bajas calificaciones del país. Tres estados más (Guanajuato, Tamaulipas y Aguascalientes) complementan este grupo de entidades con leyes de transparencia reprobadas.

En cambio, sólo cuatro de estas entidades federativas (Coahuila, Durango, Tlaxcala y Colima) responden a la relación de leyes de transparencia con calificación aprobatoria con menor percepción de corrupción, destacando Coahuila con la mejor calificación del país, de acuerdo al IDAIM 2015 de Fundar.

La inexistencia de una correlación estadística entre altos niveles de transparencia y bajos niveles de corrupción tiene incontables implicaciones de política pública. Quizá la más importante es que una política de transparencia que no está acompañada de una política anticorrupción efectiva abre la puerta a mayor impunidad..., afirman Eduardo Bohórquez, Irasema Guzmán y Germán Petersen (Bohórquez, *et al*, 2016).

Además, al analizar los componentes del subíndice de transparencia de la Métrica de Gobierno Abierto del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE y el INAI), se puede observar que estados como Puebla desarrollan una transparencia “de fachada”.

Teniendo buenas calificaciones en la transparencia activa (que consiste en la publicación de información de obligaciones comunes de transparencia en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia, SIPOT), y en los datos abiertos, (la existencia y calidad de los datos publicados por el sujeto obligado), el estado de Puebla, que posee uno de los tres porcentajes más altos de percepción de frecuencia de corrupción, se encuentra entre los primeros 10 lugares en ambos rubros: lugar 10 en transparencia activa y lugar 2 en datos abiertos (ver Tabla 4.3).

TABLA 4.3. TRANSPARENCIA ACTIVA Y DATOS ABIERTOS DEL SUBÍNDICE DE TRANSPARENCIA DESDE LA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL

LUGAR	ENTIDAD FEDERATIVA	TRANSPARENCIA ACTIVA	LUGAR	ENTIDAD FEDERATIVA	DATOS ABIERTOS
1	Gobierno Federal	0.98	1	Gobierno Federal	0.53
2	Tabasco	0.97	2	Puebla	0.4
3	Quintana Roo	0.96	3	Jalisco	0.31
4	Ciudad de México	0.95	4	Estado de México	0.23
5	Tlaxcala	0.94	5	Ciudad de México	0.16
6	Zacatecas	0.93	6	Nuevo León	0.16
7	Sonora	0.92	7	Baja California	0.16
8	Guerrero	0.92	8	Hidalgo	0.16
9	Chihuahua	0.88	9	Morelos	0.14
10	Puebla	0.87	10	Colima	0.14

Fuente: elaboración propia con datos de Métrica de Gobierno Abierto, 2019 (INAI-CIDE, 2019).

En cambio, en cuanto al componente acceso a la información, Puebla ocupa los últimos lugares entre las entidades federativas, tanto desde la perspectiva del gobierno (el CIDE revisa de las respuestas de los sujetos obligados a las solicitudes de acceso a la información el cumplimiento del plazo legal, la existencia de una respuesta y la frecuencia del uso de prórroga) como desde la óptica ciudadana (se revisan la claridad, la completitud y la celeridad de las respuestas dadas a quien solicita la información).

En efecto, en la Tabla 4.4 podemos observar que Puebla ocupa el lugar 30 en acceso a la información desde la perspectiva gubernamental y el último lugar

en acceso a la información desde la perspectiva ciudadana con calificaciones de 0.73 y 0.48, respectivamente, por debajo de la media nacional y de las calificaciones del gobierno federal (0.87 desde la perspectiva gubernamental y 0.68 desde la perspectiva ciudadana):

TABLA 4.4: ACCESO A LA INFORMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL Y DESDE LA PERSPECTIVA CIUDADANA

LUGAR	ENTIDAD FEDERATIVA	ACCESO A LA INFORMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL	LUGAR	ENTIDAD FEDERATIVA	ACCESO A LA INFORMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA CIUDADANA
25	Colima	0.8	25	Tamaulipas	0.56
26	Tamaulipas	0.79	26	Michoacán	0.55
27	Morelos	0.78	27	Yucatán	0.55
28	Zacatecas	0.78	28	Nayarit	0.54
29	Tlaxcala	0.76	29	Querétaro	0.49
30	Puebla	0.73	30	Colima	0.48
31	Querétaro	0.72	31	Tabasco	0.44
32	Nayarit	0.67	32	Puebla	0.3
	Gobierno Federal	0.87		Gobierno Federal	0.68
	Promedio Nacional	0.84		Promedio Nacional	0.6

Fuente: elaboración propia con datos de Métrica de Gobierno Abierto, 2019 del CIDE.

Estos resultados de Puebla en acceso a la información confirman que, en los últimos años, aun teniendo leyes bien evaluadas, estas no son garantía ni de disminución de corrupción y tampoco de un ejercicio de gobierno transparente apegado a su propia ley.

En efecto, desde que entró en vigor la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla en 2012, la entidad ha sido un laboratorio de prácticas poco transparentes que obstaculizan el acceso a la información:

El no respetar la modalidad en la entrega de la información pública solicitada por el ciudadano (por ejemplo, cambiar la modalidad “información digitalizada”, solicitada así por el ciudadano a la modalidad “consulta directa” en las oficinas del sujeto obligado) sin causa justificada, la firma de acuerdos generales para reservar información “en paquete”, la ratificación del recurso de revisión, la discriminación por tipo de solicitante, el uso con dolo de la prórroga a la hora de atender solicitudes y el ocultamiento y la desaparición

de información notoriamente existente, han sido algunas de las prácticas con las que se ha tratado de impedir el acceso a la información en los últimos años (Alonso, 2017, pp. 35-36).

Por último, también desde la perspectiva ciudadana, Puebla se encuentra entre los estados con las menores calificaciones en cuanto a la transparencia proactiva, la cual consiste en que los sujetos obligados publican información útil para la ciudadanía más allá de la información obligatoria (CIDE, 2019, p. 10). Con 0.47 de calificación, Puebla se encuentra en el lugar 26 de 32 entidades de la República, lejos de la calificación del gobierno federal que es de 0.75.

TABLA 4.5. ESTADOS CON LAS CALIFICACIONES MÁS BAJAS EN TRANSPARENCIA PROACTIVA

LUGAR	ENTIDAD FEDERATIVA	TRANSPARENCIA PROACTIVA
26	Puebla	0.47
27	Tlaxcala	0.44
28	Morelos	0.43
29	Coahuila	0.43
30	Campeche	0.41
31	Sinaloa	0.4
32	Durango	0.35
	Promedio nacional	0.53
	Gobierno Federal	0.75

Fuente: elaboración propia con datos de Métrica de Gobierno Abierto, 2019 del CIDE.

Con todo lo anterior se confirma que el estado de Puebla, aunque tenga buenas calificaciones por sus leyes de transparencia, aunque tenga buenas notas en transparencia activa (información que por obligación un gobierno debe publicar) y en datos abiertos (existencia y calidad de la información publicada), no necesariamente genera una menor percepción de corrupción o la disminuye. Tampoco existe un mejor acceso a la información por parte de los ciudadanos, ni las autoridades practican la transparencia proactiva publicando información útil sin que la ley les obligue.

La alternancia de partidos en el gobierno de Puebla (en 2010 y en 2018) no ha significado tener mejores prácticas en esta materia. Una muestra surgida en estos tiempos de contingencia sanitaria es la falta de transparencia mostrada hasta el momento por el gobierno del estado sobre los recursos ejerci-

dos durante 2020 para enfrentar la pandemia y las “adjudicaciones directas” de obra pública, contando con la complacencia legalista del ITAIPUE (Aroche y Cruz, 2020; y Jiménez y Mastretta, 2021, pp. 29-30).

4.2 Corrupción e impunidad

La impunidad es un factor relevante que explica en gran medida la frecuencia y prevalencia de los hechos de corrupción. Las altas probabilidades de que no haya sanción alguna en contra de quien planea y ejecuta esos actos de corrupción terminan por ser un incentivo que juega en contra del combate a la corrupción:

Es la expectativa de impunidad que eleva la ganancia esperada de un acto de corrupción y conduce a un círculo vicioso. La combinación de ambas se convierte en un equilibrio pernicioso en el que se generan fuertes incentivos para que las empresas, los individuos y los servidores públicos refuercen estas prácticas en lugar de combatirlos” (Casar, 2016, p. 66).

LA IMPUNIDAD ES LA

“inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas” (ONU, 2015, citada por Le Clercq y Rodríguez, 2018).

La impunidad es otro frente abierto para el estado de Puebla.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, en Puebla 34.7 % de los hogares tuvo al menos una víctima de delito.

Se registraron un millón 635 mil 590 delitos, de los cuales fueron denunciados 235 mil 546 y, de estos, sólo en 138 mil 127 casos se inició una carpeta de investigación (8.4 % del total de delitos registrados). Esto significa que el 91.6 % de los delitos registrados quedan en la impunidad.

El 65.4 % de quienes no denunciaron menciona causas atribuibles a la autoridad: miedo a que lo extorsionen, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza y actitud hostil de la autoridad.

En cuanto a la pérdida de tiempo, de los delitos denunciados en Puebla, 113 mil 870 denunciantes (48.3 %) tardó más de cuatro horas en la agencia del ministerio público, mientras que 36 mil 672 (15.6 %) dilató menos de 1 hora.

La Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) ha desarrollado el Índice Global de Impunidad (IGI) que mide, para los sistemas de seguridad y justicia, una DIMENSIÓN ESTRUCTURAL (existencia o disponibilidad de recursos materiales y humanos) y una DIMENSIÓN FUNCIONAL (porcentaje de encarcelados, individuos sentenciados, de acuerdo con el número de delitos por cada 100 mil habitantes); e incluye una DIMENSIÓN IMPUNIDAD INDIRECTA que consiste en la “Cifra negra”.

Si bien el IGI no mide específicamente la impunidad por delitos de corrupción, sí nos acerca a la impunidad existente en los sistemas de seguridad y justicia en los cuales subyacen hechos de corrupción.

De acuerdo con el IGI-2017 México se ubicó en el lugar 66 entre 69 países estudiados con un índice de 69.21. Este alto grado de impunidad en el país se refleja también en casi todos los estados de la República Mexicana.

En la Tabla 4.6 se aprecia que 28 de las 32 entidades federativas se encuentran entre el grado de impunidad alto y muy alto, siendo Puebla parte de este último grupo. En efecto, la entidad poblana ocupa el lugar 22 (ó 24 si consideramos que Puebla tiene un índice más alto que los estados de Michoacán y Nayarit, que están clasificados con grado de impunidad atípico) con un índice de 75.59057, superior al índice nacional que es de 69.84584 (ver Tabla 4.6).

De acuerdo con la UDLAP, entre los principales hallazgos encontrados en 34 indicadores, Puebla cuenta con un número reducido de jueces y magistrados de 1.50; en comparación, a nivel nacional se cuenta con 3.59 por cada cien mil habitantes. Igualmente, por cada cien mil habitantes en Puebla la cantidad de agentes del Ministerio Público es de 4.13, mientras que a nivel nacional es de 6.3. Asimismo, hay sólo 1.73 agencias del ministerio público por cada cien mil habitantes, mientras que la cifra promedio nacional es de 3.2; finalmente, el personal de las agencias del Ministerio Público es de 12.32, cifra superada en mucho por el promedio nacional, que es de 33.9 por cada cien mil habitantes.

TABLA 4.6. ESTADOS POR GRADOS DE IMPUNIDAD

	ENTIDADES FEDERATIVAS	VALOR EN EL ÍNDICE	POSICIÓN
Grado de impunidad bajo	Campeche	45.0685	1
Grado de impunidad medio	Distrito Federal	59.54574	2
Grado de impunidad alto	Chihuahua	61.11935	3
	San Luis Potosí	61.56331	4
	Sonora	62.58063	5
	Morelos	63.53005	6
	Colima	65.2925	7
	Chiapas	65.64365	8
	Zacatecas	68.18525	9
	Sinaloa	69.5496	10
	Jalisco	69.69243	11
	Nacional	69.84584	
	Tabasco	69.88183	12
	Hidalgo	70.47366	13
	Guanajuato	70.81872	14
	Grado de impunidad muy alto	Querétaro	71.22443
Yucatán		71.61652	16
Nuevo León		72.08886	17
Baja California Sur		73.3604	18
Durango		74.90837	19
Tlaxcala		75.06858	20
Oaxaca		75.12825	21
Puebla		75.59057	22
Veracruz		75.62356	23
Aguascalientes		75.85449	24
Guerrero		76.08398	25
Quintana Roo		77.33783	26
Coahuila		77.88114	27
Baja California		78.08166	28
Tamaulipas		78.87877	29
Estado de México	80.06292	30	
Grado de impunidad atípico	Michoacán	66.25642	
	Nayarit	57.07494	

Fuente: Le Clercq y Rodríguez, IGI-MEX-2018, p. 40.

Por los elementos considerados en el IGI, el que una entidad federativa tenga un muy alto grado de impunidad refleja que sus sistemas de seguridad y justicia tienen serias deficiencias que terminan por transgredir los derechos humanos de las personas y la convivencia en la sociedad. Como ya se ha comentado en el caso particular de Puebla, no en vano la inseguridad y la delincuencia son los problemas que más preocupan a la ciudadanía; lo cual, combinado con altos índices de opacidad y corrupción, nos da una mezcla peligrosa para la sociedad que es urgente atender.



5 EMPRESAS, CIUDADANÍA Y COSTOS DE LA CORRUPCIÓN EN PUEBLA

El objetivo de este capítulo es analizar algunas mediciones sobre la corrupción en las relaciones empresarios-gobierno, ciudadanos-gobierno y los costos que la corrupción tiene para el Estado de Puebla.

Este capítulo se divide en dos.

En el primer apartado se habla de la corrupción en la relación entre empresarios y el gobierno, sin dejar de mencionar la corrupción existente en las mismas empresas y el ambiente de inseguridad en el que operan, corrupción incluida. También se aborda el tema de las experiencias de corrupción y las causas por las que las empresas incurren en actos de corrupción.

En el segundo apartado se aborda el tema de la relación de los ciudadanos con la corrupción. A partir de datos de la ENCIG 2019 se mostrarán los cuatro tipos de trámite (o “puntos de contacto” de los ciudadanos con el gobierno) más frecuentes y la experiencia de corrupción de los usuarios en la Región Centro en el que se encuentra ubicado Puebla. Por último, se muestra la percepción de distintos actores sociales sobre la frecuencia de corrupción en instituciones y sectores distintos de gobiernos.

5.1 La corrupción en la relación empresarios-gobierno

La ENCIG 2019 nos muestra que siete de las instituciones del Estado son percibidas por los poblanos como las instancias que con mayor frecuencia cometen actos de corrupción. De acuerdo con la ENCIG 2019 (Tabla 5.1) policías, partidos políticos, diputados y senadores; ministerios públicos, gobiernos municipales, jueces y magistrados, así como los gobiernos estatales, son las instituciones del Estado que se encuentran en un rango de percepción de frecuencia de corrupción que va de 91.3 % a 75.5 % e, inmediatamente después, aparecen los empresarios con 71.9 %.

TABLA 5.1. INSTITUCIONES Y SECTORES CON MAYOR PORCENTAJE DE PERCEPCIÓN DE FRECUENCIA DE HECHOS DE CORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE PUEBLA

	MUY FRECUENTE	FRECUENTE	MUY FRECUENTE + FRECUENTE
Policías	57.3	34	91.3
Partidos Políticos	54	35.5	89.5
Cámaras de Diputados y Senadores	38.4	43.2	81.6
Ministerio Público	41.5	39	80.5
Gobiernos Municipales	32.7	45.6	78.3
Jueces y Magistrados	30.5	45.1	75.6
Gobiernos Estatales	32.7	42.8	75.5
Empresarios	26.9	45	71.9

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2019 del INEGI.

Los hechos de corrupción no son exclusivos del gobierno.

En México, aún sin problematizar la relación entre los empresarios y la parte gubernamental, la corrupción en el interior de las empresas se encuentra presente y constante. El llamado fraude interno tiene una incidencia del 75 %, colocando a México entre los países con uno de los porcentajes más altos a nivel internacional. Entre los delitos más frecuentes en el interior de las empresas es la malversación de activos (robo de inventarios, efectivo y otros). El 36 % ha experimentado fraudes, robos, corrupción o fugas de información por parte de empleados, gerentes y directivos, aun cuando el 83 % de los empresarios afirma que su compañía cuenta con lineamientos internos de integridad, comportamiento ético y combate a la corrupción (Casar, 2016).

A lo anterior se agrega el problema de la delincuencia, lo que empeora el ambiente en el que operan las empresas.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas 2018 (ENVE) del INEGI, el estado de Puebla, con una tasa de prevalencia delictiva de 3 mil 808 por cada 10 mil unidades económicas, ocupó el octavo lugar entre los estados de la República Mexicana y se encuentra por encima de la tasa de prevalencia a nivel nacional, que es de 3 mil 373 (ver Tabla 5.2).

TABLA 5.2. TASA DE PREVALENCIA DELICTIVA EN EL ESTADO DE PUEBLA POR CADA 10 MIL UNIDADES ECONÓMICAS, 2017

LUGAR	ENTIDAD FEDERATIVA	TASA DE PREVALENCIA
1	Campeche	4 613
2	Aguascalientes	4 419
3	Sonora	4 318
4	Michoacán	4 147
5	Baja California	4 102
6	Ciudad de México	4 004
7	Quintana Roo	3 889
8	Puebla	3 808
	Nacional	3 373

Fuente: elaboración propia con datos de la ENVE 2018 del INEGI.

Ya sea por sectores o bien por el tamaño, los delincuentes tienen asolado al sector empresarial en Puebla: comercios, industrias, servicios, micro, pequeña, mediana o grandes empresas son víctimas de la delincuencia. Así lo demuestran las tasas de prevalencia que fluctúan entre las 3 mil 163 (sector industrial) hasta las 7 mil (grandes empresas) unidades económicas víctimas de la delincuencia por cada 100 mil de ellas (ver Tabla 5.3).

TABLA 5.3: TASA DE PREVALENCIA DELICTIVA EN PUEBLA POR GRAN SECTOR Y TAMAÑO DE LA UNIDAD POR CADA 10 MIL UNIDADES ECONÓMICAS, 2017

GRAN SECTOR	TASA DE PREVALENCIA	TAMAÑO DE LA EMPRESA	TASA DE PREVALENCIA
Comercio	4 103	Micro	3 744
Industria	3 163	Pequeña	6 037
Servicios	3 769	Mediana	6 589
		Grande	7 000

Fuente: elaboración propia con datos de la ENVE 2018 del INEGI.

Entre los ocho delitos más frecuentes cometidos contra las empresas en Puebla, los actos de corrupción ocupan el lugar número 7 en cuanto a las tasas de prevalencia delictiva.

TABLA 5.4: TASA DE PREVALENCIA DELICTIVA EN PUEBLA POR CADA 10 MIL UNIDADES ECONÓMICAS Y LOS OCHO DELITOS MÁS FRECUENTES, 2017

LUGAR	ESTADO DE PUEBLA Y LOS OCHO DELITOS MÁS FRECUENTES	TASA DE PREVALENCIA
1	Robo hormiga	1 646
2	Robo/asalto de bienes o dinero	1 139
3	Fraude	614
4	Robo de mercancía en tránsito	581
5	Robo total o parcial de vehículo	513
6	Extorsión	445
7	Actos de corrupción	342
8	Daños a instalaciones, maquinaria o equipo	103

Fuente: elaboración propia con datos de la ENVE 2018 del INEGI.

Esto coloca a Puebla en el lugar 17 de las 32 entidades de la República en cuanto a la tasa de prevalencia de actos de corrupción cometidas contra las empresas. El estado de Colima es la entidad con la menor tasa de prevalencia con un total de 156 por cada 10 mil unidades, menos de la mitad de la tasa que tiene la entidad poblana (ver Tabla 5.5):

TABLA 5.5. TASA DE PREVALENCIA DE ACTOS DE CORRUPCIÓN POR CADA 10 MIL UNIDADES ECONÓMICAS POR ENTIDAD FEDERATIVA EN 2017

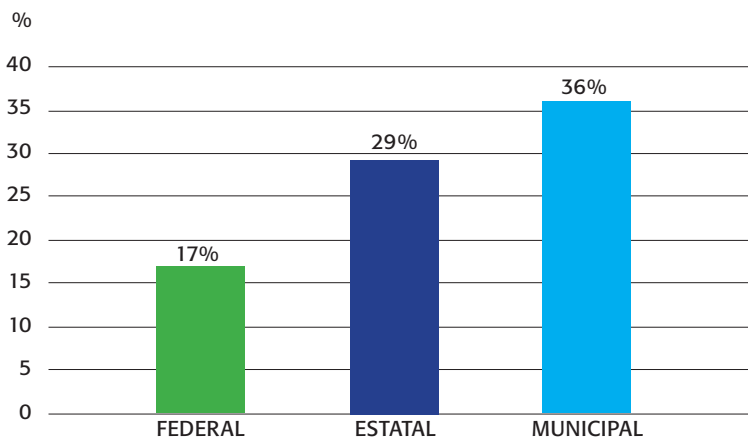
LUGAR	ENTIDAD	TASA DE PREVALENCIA (ORDENADOS DE MENOR A MAYOR)	LUGAR	ENTIDAD	TASA DE PREVALENCIA (ORDENADOS DE MENOR A MAYOR)
1	Colima	156	15	San Luis Potosí	318
2	Yucatán	229	16	Aguascalientes	332
3	Guanajuato	239	17	Puebla	342
4	Sinaloa	269	18	Tamaulipas	385
5	Chiapas	281	19	Veracruz	396
6	Nayarit	282	20	Zacatecas	397
7	Nuevo León	283	21	Tabasco	436
8	Jalisco	290	22	Guerrero	499
9	Chihuahua	293	23	Baja California Sur	509
10	Coahuila	299	24	Sonora	521
11	Durango	303	25	Hidalgo	548
12	Campeche	303	26	Michoacán	555
13	Querétaro	311	27	Oaxaca	607
14	Baja California	313	28	Tlaxcala	659

29	Quintana Roo	754	31	Estado de México	992
30	Morelos	826	32	Ciudad de México	1118
	Nacional	541			

Fuente: elaboración propia con datos de la ENVE 2018 del INEGI.

Por su parte, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), ha realizado encuestas cuatrimestrales a sus socios en las que mide si durante el último año algún servidor público, tercera persona o “coyote” “intentó apropiarse de algún beneficio para realizar, agilizar o evitar trámites, multas o pagos” (COPARMEX, marzo 2020). De acuerdo con esta encuesta, los empresarios han experimentado más actos de corrupción en los ámbitos de gobierno municipal (36 %) y estatal (29 %) que en el federal (ver Gráfica 5.1):

GRÁFICA 5.1. PORCENTAJE DE EMPRESARIOS QUE HAN EXPERIMENTADO ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LOS DISTINTOS ÁMBITOS DE GOBIERNO



Fuente: COPARMEX, marzo2020. En <https://coparmex.org.mx/data-coparmex/dc-mxsincorruptcion/>

De acuerdo con el porcentaje de actos de corrupción que los socios de COPARMEX experimentaron en cada entidad de la República, en Puebla 3 o 4 de cada 10 empresas experimentaron algún hecho de corrupción al hacer trámites públicos, ocupando el lugar 21 entre los estados (ver Tabla 5.6).

TABLA 5.6. CORRUPCIÓN EN TRÁMITES PÚBLICOS REALIZADOS POR SOCIOS DE COPARMEX, MARZO 2020

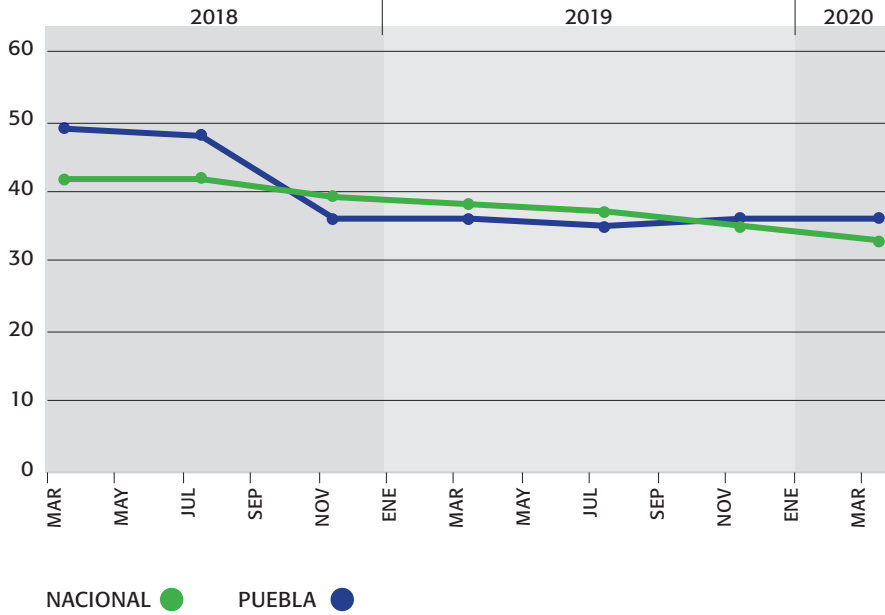
LUGAR	ENTIDAD FEDERATIVA	PORCENTAJE	LUGAR	ENTIDAD FEDERATIVA	PORCENTAJE
1	Coahuila	18%	18	Tlaxcala	35%
2	Chihuahua	20%	19	Veracruz	35%
3	Querétaro	21%	20	Michoacán	36%
4	Colima	22%	21	Puebla	36%
5	Hidalgo	22%	22	Morelos	40%
6	San Luis Potosí	22%	23	Nayarit	40%
7	Tamaulipas	22%	24	Ciudad de México	42%
8	Aguascalientes	25%	25	Estado de México	42%
9	Zacatecas	25%	26	Oaxaca	44%
10	Baja California	28%	27	Chiapas	45%
11	Guanajuato	28%	28	Sinaloa	45%
12	Yucatán	28%	29	Guerrero	46%
13	Nuevo León	32%	30	Durango	53%
14	Sonora	33%	31	Quintana Roo	53%
15	Tabasco	33%		Campeche	Sin datos
16	Baja California Sur	35%			
17	Jalisco	35%		Nacional	33%

Fuente: elaboración propia con datos de COPARMEX, marzo 2020.

Aun cuando el estado de Puebla presenta un porcentaje alto de empresas víctimas de la corrupción (por encima incluso del promedio nacional que es de 33 %), al comparar los porcentajes registrados por COPARMEX desde marzo de 2018 con los porcentajes en general obtenidos en México, se puede observar que las cifras han venido disminuyendo tanto en el estado de Puebla (aunque sin variaciones desde julio de 2019) como a nivel nacional (ver Gráfica 5.2).

En cuanto a las causas por las cuales los empresarios incurren en actos de corrupción en Puebla, la agilización de trámites es la más mencionada (52.8 %). Le siguen “evitar multas o sanciones” (36.6 %) y “obtener licencias/permisos” (33.7 %). Con excepción de “obtener licencias/permisos”, “evitar el cumplimiento de la ley” y “participación en las licitaciones”, en la mayoría de los motivos por los cuales algunos empresarios se involucran en hechos de corrupción, Puebla se encuentra debajo de los promedios nacionales, aunque la distancia no es mucha (ver Tabla 5.7).

GRÁFICA 5.2 CORRUPCIÓN EN TRÁMITES PÚBLICOS REALIZADOS POR SOCIOS DE COPARMEX PUEBLA, MARZO 2018-MARZO 2019



Fuente: elaboración propia con datos de COPARMEX, marzo 2020.

TABLA 5.7. CAUSAS POR LAS QUE LAS EMPRESAS INCURREN EN ACTOS DE CORRUPCIÓN EN PUEBLA

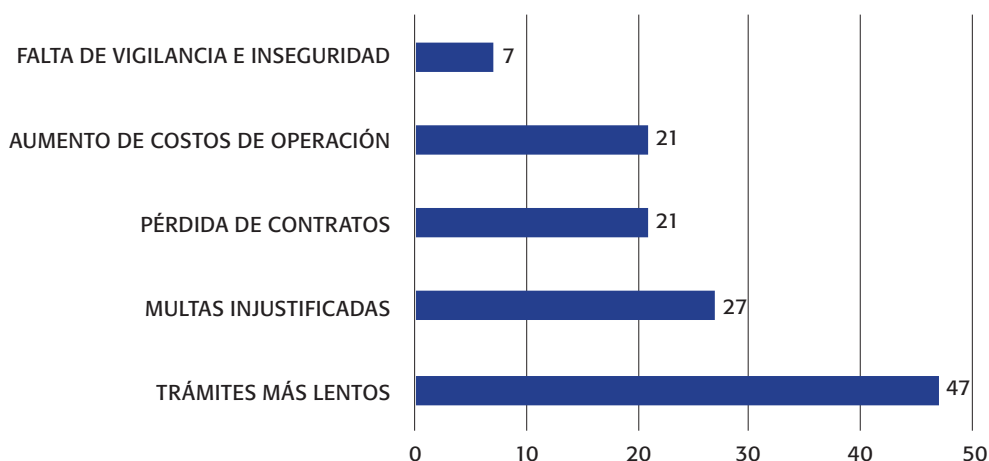
CAUSAS	PUEBLA	NACIONAL
Agilizar trámites	52.8	64.6
Evitar multas o sanciones	36.6	39.4
Obtener licencias/permisos	33.7	30.7
Pagar menos impuestos	26.6	29.3
Evitar inspecciones	22.3	25
Evitar la clausura	22.1	29.7
Obtener un servicio	18.9	22.2
Evitar el cumplimiento de la ley	18.3	18.3
Participar en licitaciones	13.6	12.9
Ganar contratos gubernamentales	13.2	13.9

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2016 del INEGI.

¿Cuáles son las consecuencias o represalias contra aquellas empresas que no acceden al pago de un soborno o “mordida”? De acuerdo con la Encuesta de

Fraude y Corrupción en México 2008 de KPMG, en el país, el 47 % de empresarios opinaron que los trámites burocráticos se vuelven más lentos; 27 % opina que les aplican multas injustificadas; el 21% señala que se da la pérdida de contratos o el aumento de costos de operación y un 7% –represalia que se subraya en el documento de KPMG– piensa que “la seguridad y vigilancia de sus instalaciones puede verse perjudicada en caso de no pagar sobornos” (KPMG, 2008, p. 26).

GRÁFICA 5.3. CONSECUENCIAS DE NO REALIZAR PAGOS DE SOBORNO



Fuente: Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008, KPMGG. P. 26.

Lo anterior no significa que las empresas mexicanas –y por ende las empresas poblanas– sean sólo víctimas de la corrupción. También hay empresarios que propician y son beneficiarios con hechos de corrupción (Casar, 2016, p.41). De acuerdo con el Índice de “pagadores de sobornos” 2011 de Transparencia Internacional, de 28 países analizados, las empresas mexicanas se encuentran en el tercer lugar entre las más proclives a pagar sobornos.

Como se comentó al inicio de este capítulo, el sector empresarial es la primera instancia no gubernamental con el mayor porcentaje de percepción sobre la frecuencia de corrupción.

5.2 Los ciudadanos y la corrupción

Los empresarios y ciudadanos en general han experimentado hechos de corrupción en su interrelación con el gobierno. Algunos trámites destacan más que otros. De acuerdo con la ENCIG 2019, en la Región Centro (Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala), el trámite en el que la ciudadanía experimenta un mayor número de hechos de corrupción es en su contacto con autoridades de seguridad pública. Posteriormente, se encuentran los permisos relacionados con la propiedad, los trámites municipales y los trámites ante el ministerio público (Tabla 5.8).

TABLA 5.8. LOS CUATRO TIPOS DE TRÁMITE MÁS FRECUENTES Y EXPERIENCIA DE CORRUPCIÓN EN LA REGIÓN CENTRO

TIPO DE TRÁMITE	TASA POR CADA 100 MIL HABITANTES
Contacto con autoridades de seguridad pública	61,338
Permisos relacionados con la propiedad	43,076
Trámites municipales	39,218
Trámites ante el Ministerio Público	36,759

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2019 del INEGI..

Sin embargo, al igual que los empresarios en su relación con las instituciones del Estado, ¿cuáles de estos hechos de corrupción (particularmente el soborno) son propiciados por el servidor público y cuántos son por iniciativa del ciudadano o por un acuerdo entre ambas partes? Es muy difícil saberlo.

La percepción y los hechos de corrupción se encuentran presentes en la cotidianidad de otros grupos de la sociedad en general. Además de los empresarios, entre las instituciones y sectores no gubernamentales considerados por el INEGI en la ENCIG para conocer la percepción sobre la frecuencia de corrupción en ellos, se encuentran los medios de comunicación (67.8 %), las instituciones religiosas (47.9 %), las organizaciones no gubernamentales (39.4 %), así como los círculos sociales inmediatos tales como los compañeros de trabajo (23 %), vecinos (18.3 %) y familiares (16.7 %). En todas, en mayor o menor porcentaje, los encuestados perciben que existe corrupción (Tabla 5.9).

TABLA 5.9. PERCEPCIÓN SOBRE LA FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN EN INSTITUCIONES Y SECTORES DISTINTOS AL GOBIERNO

INSTITUCIONES Y SECTORES.	MUY FRECUENTE	FRECUENTE	MUY FRECUENTE + FRECUENTE
Empresarios	26.9	45.0	71.9
Medios de comunicación	24.1	43.7	67.8
Instituciones religiosas	17.5	30.4	47.9
ONG's	9.8	29.6	39.4
Compañeros de trabajo	4.6	18.4	23.0
Vecinos	4.4	13.9	18.3
Familiares	2.5	14.2	16.7

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG 2019 del INEGI.

Desde el punto de vista económico, sean víctimas o cómplices en hechos de corrupción, los ciudadanos tienen pérdidas millonarias.

De acuerdo con la ENCIG 2019, se estima que a nivel nacional la corrupción en pagos, trámites, solicitudes de servicios y otros contactos con autoridades le ha costado al país 12 mil 769 millones 716 mil 766 pesos, con un costo promedio de 3 mil 822 pesos por persona.

En el caso de Puebla, el costo promedio de la corrupción por ciudadano es de 5 mil 300 pesos. Considerando que en términos absolutos un total de 210 mil 379 poblanos experimentaron algún acto de corrupción en al menos un trámite que realizaron, el costo total estimado producto de la corrupción en el estado de Puebla es de más de mil 115 millones de pesos en 2019.

Tanto en el sector empresarial como en el ámbito ciudadano hay individuos que aún no caen en la cuenta de que en la medida en que se acepte entrar en el “modus operandi” de las redes de corrupción, en esa proporción se seguirán teniendo pérdidas millonarias de dinero, que bien podrían estar invertidos en instituciones del estado que proporcionen mejores servicios en vivienda, salud o educación para sus familias, que construyan más y mejor infraestructura que permita una mejor comunicación con distintas partes de México y el mundo, entre otras tantas cosas, propiciando un ambiente de confianza para la realización de negocios, inversión, comercio, etc., y un mayor bienestar o desarrollo humano para los ciudadanos.



EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

El objetivo de este capítulo es hacer un recuento de lo que ha sido la experiencia hasta este momento del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla.

De forma breve recordaremos el origen y los elementos principales del diseño del Sistema Nacional Anticorrupción y de los sistemas estatales cuya vocación es sobre todo de carácter preventivo. Explicaremos que, al momento de su instalación y de ponerlo en marcha mediante la elaboración de la política, se distanciaron en parte de su concepción original dando por resultado una dispersión de acciones, lo que hace más complicada la ruta para lograr sus objetivos generales.

Posteriormente, recordaremos cómo fue la instalación del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla en 2017, destacando el hecho de que cuando existe la voluntad política del gobierno para llevar a cabo lo que a cada quien le corresponde en este tipo de proyectos, se pueden alcanzar acuerdos y avances importantes. Tal fue el caso del inicio del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla.

Más adelante haremos un recuento de los resultados que, de acuerdo con sus informes, han tenido los dos órganos principales del Sistema en Puebla: el Comité Estatal de Participación Ciudadana y el Comité Coordinador.

Por último, a pesar de los esfuerzos realizados por algunas de las unidades del Sistema, daremos cuenta de la relación conflictiva entre el Comité Coordinador y el Comité Estatal de Participación Ciudadana que ha sido alentada públicamente por el gobierno del estado de Puebla, con lo cual se ha dificultado aún más la obtención de resultados precisos y convincentes (particularmente del Comité Coordinador) que justifiquen sus presupuestos y su existencia. Queda claro que, sin la voluntad política de los gobiernos, este tipo de sistemas no funcionan. En efecto, cuando los gobiernos se conflictúan con este tipo de organismos, entorpecen sus procesos y dan pocos resultados, desperdiciando con ello tiempo y recursos que aporta la ciudadanía a través del pago de sus impuestos.

6.1. La corrupción como parte del sistema político

En México (no es exclusivo, por supuesto), la corrupción se manifiesta en forma sistémica. En las distintas unidades que conforman al sistema político y su administración pública (poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, tanto federales como estatales; presidencias municipales, secretarías, dependencias, etc.), existen espacios que facilitan el uso discrecional de los recursos públicos.

Sin hacer generalizaciones, esto inicia en el momento en que arriban los personajes que han sido elegidos para encabezar las distintas posiciones fundamentales en la toma de decisiones dentro del sistema (presidencia de la República, gubernaturas, presidencias municipales, coordinadores legislativos, magistrados, etc.) y colocan en los diferentes puestos públicos que se encuentran en su esfera de influencia a aquellas personas que consideran cercanas, leales o que les han acompañado durante su campaña o carrera política.

Es entonces cuando se da la captura o secuestro de los puestos públicos (Merino, 2013) y con ello el ejercicio patrimonialista de los recursos que también son públicos, los cuales no sólo se desvían para el enriquecimiento de alguien en particular o de un grupo que se confabula para ello, sino también y principalmente –como ya se ha documentado para el caso de Puebla en la trilogía *Dinero Ilegal*, publicado por PCCI, y comentado en el capítulo 1 de este libro– para financiar campañas políticas, crear nuevos partidos, generar clientelismo político y comprar el voto de las personas en precariedad económica, con el objetivo de ganar elecciones. Los hechos de corrupción también sirven para adquirir poder político.

Durante años, algunos medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general en México (y en Puebla, desde luego), han dado cuenta de muchos casos o hechos de corrupción que van desde el enriquecimiento ilícito (personal o de grupo), pasando por la pequeña corrupción que se practica en distintas oficinas públicas, hasta llegar a la adquisición ilegal de recursos públicos con fines electorales. El sistema político, desde sus piezas centrales hasta el ciudadano mismo, está impregnado de esas prácticas corruptas que lentamente han dejado de ser formas cínicas de “aceitar al sistema” para pasar a ser acciones perversas que terminan por costar vidas.

No en vano, en la percepción ciudadana analizada en el capítulo 1, la corrupción es uno de los principales problemas que la sociedad enfrenta cotidianamente.

6.2 El diseño del Sistema Anticorrupción en México

El Sistema Nacional y los sistemas estatales anticorrupción son un producto genuino de la brega contemporánea de la sociedad civil por generar contrapesos a los poderes constitucionalmente reconocidos en el Estado mexicano: académicos, activistas, empresarios y ciudadanía interesada en el combate a la corrupción, propusieron una serie de reformas legales y presionaron al sistema político mexicano para que llevara a cabo el proceso legislativo correspondiente, con el fin de que el Estado mexicano tenga instituciones encargadas de prevenir, detectar, investigar y sancionar hechos de corrupción (ver Lajous, 2019), cuya existencia sistémica obliga a que estas instituciones se interrelacionen y actúen también como un sistema.

El proceso legislativo inició a partir de un movimiento encabezado por académicos y líderes de organizaciones de la sociedad civil, con el fin de recolectar al menos 125 mil firmas (entregaron al Senado 290 mil) que impulsó una iniciativa ciudadana de ley de responsabilidades administrativas y, a la par, cabildearon con senadores de distintas fracciones parlamentarias los lineamientos o puntos generales que dieron origen a un sistema para combatir la corrupción (*Ibid*, p.161), llegando a su punto culminante el 18 de julio de 2016, día en que se promulgaron la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.¹

Si bien el sistema se diseñó con base en enfoques jurídico-penal, de administración pública y transparencia (*Ibid*, p. 155), en la elaboración del documento que dio origen a la “Iniciativa Ciudadana de la Ley General de Responsabilidades Administrativas” y a los lineamientos del Sistema Anticorrupción, predominó la idea –proveniente del derecho administrativo– de atacar las causas que generan la corrupción, “prevenir las conductas delictivas gene-

1 A la par se crearon y reformaron otras leyes como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Código Penal Federal, que junto con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, han sido conocidas en conjunto como “las siete leyes”.

rando inteligencia y dejando lo punitivo a quien le corresponda juzgar” (*Ibid*, p.158); esta lógica fue planteada principalmente por el grupo académico de la Red de Rendición de Cuentas (RRC) del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE (*Ibid*, p. 160).

La racionalidad del Sistema debía articularse a partir del derecho administrativo y la política pública como su modo de formalización. Las investigaciones que llevaría a cabo no necesariamente tiene que ser sobre personas o conductas individuales, sino de corrección de funciones institucionales o daños públicos. Si el tratamiento del problema del combate a la corrupción

se limita al fincamiento de responsabilidades personales, solamente atendería los aspectos persecutorios y tendría en la captura de “peces gordos”, el referente de su éxito. Pero carecería del alcance para resolver los problemas estructurales de la corrupción a partir de la prevención (Roldán, 2015, p. 150).

Entonces, el diseño original del Sistema obedece más a un procedimiento de prevención que a un sistema punitivo, lo cual no impide que, a través de instituciones como la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Tribunal de Justicia Administrativa y jueces en materia penal, las investigaciones puedan desembocar en sanciones administrativas o penales.

Por desconocimiento, existe la sesgada creencia de que el Sistema Anticorrupción ha sido creado principalmente para encarcelar a funcionarios o exfuncionarios públicos, especialmente a personajes ampliamente conocidos en la política nacional y local que están involucrados (según la opinión publicada) en hechos de corrupción; y si esto no se da, entonces el Sistema no está funcionando o sus titulares “no están haciendo nada”. Llevar a políticos y funcionarios públicos a la cárcel no es la única función del Sistema y tampoco es la parte medular de sus quehaceres. Como se ha mencionado, para eso está la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, que es parte del Comité Coordinador del Sistema.

Para llevar a cabo el diseño institucional que dio origen a las reformas constitucionales y legales que dieron vida al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), sus autores o promotores (ver Lajous, 2019) partieron de cuatro observaciones empíricas:

1. La fragmentación de las instituciones dedicadas a combatir la corrupción;
2. La debilidad del régimen disciplinario mexicano;
3. La falta de pesos y contrapesos para evitar desviaciones en los sistemas de control interno, de fiscalización y de sanciones y,

4. La ausencia de inteligencia institucional para detectar y corregir las prácticas sistemáticas de corrupción (Merino, 2018, pp. 18-19).

También, sin destruir el entramado institucional que ya existía, fue necesario entrelazarlo y complementarlo, teniendo como guía una conceptualización del fenómeno de la corrupción que apuntara a las causas que le dieron origen:

1. La captura de los puestos públicos².
2. Uso discrecional o captura de los presupuestos públicos.
3. Desviación de los fines institucionales hacia fines privados (captura de las decisiones).

Estos tres aspectos fueron “el punto de partida para la definición del problema público” (*Ibid*, p. 18) para afrontar la corrupción desde los problemas que la causan y que ameritan atención propia (Merino, 2013, p. 136). Pretender únicamente llevar a presidio a “peces gordos” sin atacar las causas que generan la corrupción, modificando la operación de las administraciones públicas (Lajous, 2019, p. 146), puede llevar al Sistema al fracaso e incluso a su desaparición.

La vocación del Sistema es detectar y atajar las redes que hacen de lo que es público su propiedad, adueñándose de puestos, de presupuestos y del aparato de justicia. Esa labor de prevención se realiza mediante “inteligencia institucional”, cuyo insumo se obtiene del intercambio de información entre las instituciones que conforman el Sistema (Merino, 26 de junio de 2020), siendo un pistón fundamental la participación ciudadana.

El Sistema Anticorrupción es un sistema de producción e intercambio de información que se diseñó partiendo del hecho de que las instituciones preexistentes encargadas de combatir la corrupción (la Auditoría Superior, la Secretaría de la Función Pública, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información y el Consejo de la Judicatura) no se estaban comunicando entre ellas y no había efectos o consecuencias de su trabajo.

2. De hecho, los cambios registrados en materia de transparencia durante los tres últimos lustros han probado que el acceso a la información no es la única variable en juego para combatir la corrupción. Por el contrario, de mantenerse la captura de los puestos y de los presupuestos para obtener provechos privados, el riesgo inminente es que las propias instituciones destinadas a garantizar el derecho a saber acaben, a su vez, sometidas a los imperativos políticos de los grupos que encarnan el poder (Merino, 26 de junio de 2020).

En tiempos en los que México transita de la justicia punitiva a la justicia restaurativa (ver Faya, 2018) y como se ha dicho anteriormente, el Sistema Anticorrupción se construyó como un sistema preventivo. Esto quiere decir que una vez que se descubre dónde se dan las capturas de los puestos, la apropiación particular de los presupuestos públicos y el desvío de los fines institucionales hacia fines privados, se recopila la información, se organiza y se estudia (esta es la función práctica de la Secretaría Ejecutiva). Toda esa información tiene que estar disponible para que el Sistema tome medidas de prevención.

El papel del Sistema es producir, intercambiar y organizar la información proporcionada por las instituciones que lo conforman e inyectar inteligencia institucional en los espacios en los que se detecten las causas que generan la corrupción. Con ello, el Sistema sirve para prevenir o evitar la captura de los puestos públicos, la captura de los presupuestos públicos y la captura de las decisiones que provocan las desviaciones de dinero y poder. El Sistema está para evitar que particulares se adueñen de lo que es público, de lo que es de todos (Merino, 26 de junio de 2020).

En las bases establecidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 113, base III, incisos b y e) como en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (artículo 125, fracción VI, base c, 2 y 5), para el cumplimiento del objeto de los Sistemas Anticorrupción, se confirma la vocación del Sistema: atacar las causas para prevenir los hechos de corrupción y las faltas administrativas.

El Sistema Anticorrupción NO es un sistema policiaco o un sistema carcelario.

Las instituciones que participan en el Sistema, están ahí porque son las que producen la información necesaria para poder actuar, para generar datos, patrones de información que nos permitan ilustrar lo que está pasando con el fenómeno de la corrupción y no sólo con algún personaje corrupto o grandes reos. (...) El sistema no da mejores resultados entre más gente encarcele. Así no funciona. (...) El Sistema Anticorrupción no está hecho de policías. Ni los auditores, ni los contralores y mucho menos los integrantes de los Comités de Participación Ciudadana son policías. No están ahí para meter a la cárcel a la gente. El Sistema no fue diseñado para eso...³ El encarcelar a alguien es sólo

3 Llama la atención que las palabras “sanción” (4 veces), “sanciones” (3), “sancionados” (2), “sancionen” (1) en suma aparecen en diez ocasiones tanto en el texto de la Ley General como en el de la LESAEP; en cambio, las palabras “prevención” (14 veces) y “prevenir” (1) aparecen en quince párrafos distintos en ambas leyes.

una secuela de toda esa producción, intercambio y organización de la información (Merino, 26 de junio 2020).

En el inicio de la vida del Sistema Anticorrupción, a quienes concibieron el diseño institucional y a los integrantes de los Comités de Participación Ciudadana (CPC) tanto el federal como los estatales (CEPC) les ha faltado “pedagogía pública” y explicar a los integrantes del Comité Coordinador (CC) y de las secretarías ejecutivas (SE), a las organizaciones de la sociedad civil, a las universidades, a los medios de comunicación y a los ciudadanos interesados en el tema, el para qué es el sistema y cuál es su papel dentro de él (*Ibid*).

Por su parte, a los integrantes del CC, de las SE e incluso de los CEPC han fallado al dejar de consultar o atender la teoría, conceptos, objetivos, ejes, etcétera, de quienes diseñaron el sistema anticorrupción y tener claro para qué sirve, y así poder explicar sus virtudes o bondades institucionales a la sociedad.

A esta falta de sinergia o de comunicación entre quienes diseñaron e impulsaron la creación del Sistema y quienes han tenido que ponerlo en funcionamiento, se suma el hecho de que la propuesta de Política Nacional Anticorrupción de la RRC del CIDE (parte fundamental de quienes diseñaron el Sistema e impulsaron la creación de la Ley) es distinta a lo que fue finalmente la Política Nacional Anticorrupción (PNA) aprobada en enero de 2020 por el CC del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Si bien en la PNA aprobada por el SNA se hacen varias referencias tanto a la propuesta de PNA de la RRC como al *Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción* (realizada entre septiembre y octubre de 2018) elaborado por la Comunidad del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC) del CIDE, lo cierto es que existen diferencias notables, tanto en la definición y causas de la corrupción como en los objetivos y en los ejes de la política que proponen unos y que aprobaron otros, como se puede apreciar en la Tabla 6.1.

Estas notables diferencias –vistas desde una perspectiva conciliadora– se deben a acciones como la consulta pública (17 mil personas habían respondido la encuesta en línea), la creación de un amplio Consejo Consultivo sobre el tema y a la organización de ocho foros regionales que la Secretaría Ejecutiva y el CPC del SNA dieron a conocer y que se llevaron a cabo para impulsar las propuestas de PNA (Acosta, 2018), dando legitimidad a la Política aprobada, enriqueciendo el número de elementos considerados en la propuesta original de la RRC-PIRC del CIE, la cual terminó por formar parte sólo de algunos pasajes en el PNA de 2020.

TABLA 6.1. DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN, CAUSAS, OBJETIVO Y EJES EN LA PROPUESTA DE PNA DEL PIRC Y EN LA PNA APROBADA POR EL SNA

PROPUESTA DEL PIRC, CIDE (JUNIO, 2018)	PNA APROBADA POR EL SNA (ENERO, 2020)
<p>DEFINICIÓN</p> <p>La corrupción es un problema de captura [de puestos, presupuestos, decisiones y del aparato de justicia] que se traduce en la (in)capacidad del Estado para controlar el particularismo que se caracteriza por la distribución de bienes sobre una base no universalista (PIRC, CIDE; 2018, p.3)</p>	<p>La corrupción como “un orden social que basa sus formas de intercambio en las relaciones particulares, arbitrarias, excluyentes, privativas y de favoritismo, en lugar de fundarlas en modos impersonales e imparciales de autoridad. Dicho orden puede manifestarse en comportamientos sociales institucionalizados, basados en la inobservancia de principios éticos y de integridad. Estos comportamientos se caracterizan en el sector público por la utilización de los recursos y la autoridad públicos sobre una base no universalista, en detrimento del interés colectivo. (SNA, 2020, p. 61)</p>
<p>CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN</p> <p>Se origina debido a que grupos públicos y privados, intereses y dinámicas contrarias al interés público:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Influyen y determinan el acceso a los cargos públicos y a los de representación popular, 2. Lo cual genera un ejercicio discrecional, distorsionado y opaco de los recursos públicos, 3. Provoca que las administraciones no se conduzcan con apego a las normas que las regulan ni con rendición de cuentas 4. Y que, por lo tanto, el aparato punitivo del Estado se ejerza de manera disfuncional y selectiva. (PIRC, CIDE; 2018, p. 4) 	<p>23 de 72 causas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bajas probabilidades de ser investigado y sancionado por un acto de corrupción 2. No se castiga con la ley a los culpables, por lo tanto, hay impunidad 3. Poder judicial ineficaz que no rinde cuentas tanto a nivel federal como en las entidades federativas 4. Represalias por denunciar la corrupción 5. Burocratización excesiva y sistémica de los trámites y servicios 6. Falta de independencia de las instituciones que deberían funcionar como contrapeso del poder del estado 7. Falta de involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos 8. Las reglas informales son más eficaces que las leyes (mordida, moche, palanca, botín) 9. Debilidad de los órganos encargados de combatir la corrupción (órganos de control interno y fiscalías) 10. Estado fallido capturado por el crimen organizado y élites 11. Falta de cultura de integridad tanto en funcionarios como en ciudadanos 12. Contexto adverso a la garantía de los derechos humanos (libertad de expresión, derecho de información y participación ciudadana) 13. Falta un sistema eficiente de denuncia, investigación, persecución y sanción de hechos de corrupción 14. Debilidad, discrecionalidad y captura de las instituciones 15. Sistema de botín en la administración pública

	<p>16. Falta de políticas que reduzcan los incentivos a la corrupción (sistemas efectivos de denuncia y recuperación de activos)</p> <p>17. La corrupción es formalmente sancionada y premiada en la práctica (mecanismos de movilidad social)</p> <p>18. La ciudadanía no relaciona cómo un acto de corrupción le afecta directamente</p> <p>19. Falta de construcción de ciudadanía en la infancia</p> <p>20. Ausencia de una fiscalía autónoma</p> <p>21. Supeditación del poder político a intereses fácticos</p> <p>22. Ausencia de un sistema de controles y fiscalización acordes al federalismo fiscal existente</p> <p>23. La facilidad de cometer un acto de corrupción (SNA, 2020, p. 34).</p>
<p>Objetivos</p> <p>El objetivo central que se busca con las acciones de la política nacional anticorrupción es transitar hacia un régimen más “universalista” donde el interés privado conviva y se expanda y proteja, pero no vulnere la autonomía del Estado, donde se asegure el cumplimiento irrestricto e imparcial de la ley, donde el ejercicio de la autoridad promueva la distribución universal de bienes públicos, donde exista rendición de cuentas, y donde los ciudadanos sean capaces tanto de afirmar su individualidad como actuar colectivamente en la construcción y la vigilancia de las decisiones de la autoridad.</p>	<p>El objetivo principal de la Política Nacional Anticorrupción es asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad con la finalidad de asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno.</p>
<p>Ejes de la política</p> <p>Eje transversal: Participación ciudadana</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Profesionalización y generación de capacidades. 2. Simplificación y vigilancia de los puntos de contacto entre la ciudadanía y los gobiernos (Corrupción de ventanilla). 3. Acciones de mejora del ejercicio de la responsabilidad pública. 4. Detección, prevención y desmantelamiento de redes de corrupción. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Combatir la corrupción y la impunidad. 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder. 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno–sociedad. 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado. 5. Para articular los ejes se proponen cuatro principios transversales: coordinación, derechos humanos, gobierno abierto y participación social, e inteligencia y tecnologías. A partir de lo anterior se DEFINEN CUARENTA PRIORIDADES de política pública que en su conjunto buscan fortalecer las capacidades estatales y sociales para controlar este fenómeno.

Fuente: elaboración propia con datos de la RRC, 2018 y Secretaría Ejecutiva del SNA, 2020

Sin embargo, desde un punto de vista menos complaciente, la PNA aprobada por el SNA es un documento disperso en “prioridades” al que le falta una mayor precisión o focalización del problema en sus elementos causales, lo que dificultará la coordinación del Sistema Nacional con los sistemas estatales para emprender acciones específicas con objetivos muy puntuales.

Las diferencias en la definición y causas de la corrupción generan políticas distintas, con lo cual, los operadores del Sistema se alejan de la concepción original de sus diseñadores.

Hipotéticamente, lo que puede ocurrir con la PNA aprobada es que se dificulte o sea más tortuoso el camino que recorra el Sistema Nacional y los sistemas estatales para obtener resultados deseables en un menor plazo en el combate a la corrupción (particularmente en su matiz preventivo) por la falta de un hilo conductor más corto o más directo que hilvane el diseño institucional y la Ley con la Política Anticorrupción y las políticas públicas que de ella se deriven, además de seguir generando confusión entre quienes operan el Sistema.

Al respecto, no deja de llamar la atención la siguiente advertencia contenida en la PNA:

Es necesario precisar que las prioridades de política no presentan proyectos o acciones específicas, es decir, no se debe confundir este documento con un programa o una guía que contenga elementos programáticos. La PNA establece avenidas amplias, para que, a través de un proceso de implementación progresivo, se puedan aterrizar acciones que atiendan la realidad de cada entidad federativa (Secretaría Ejecutiva del SNA, 2020, p. 21).

Si bien, de acuerdo con el contenido de esta cita, se puede generar una dispersión de los esfuerzos nacionales y estatales, en Puebla y en las entidades de la República se abre la posibilidad para que el CEPC, el CC y la SE en conjunto puedan retomar el espíritu del diseño institucional original sin romper con las directrices aprobadas en el Sistema Nacional.

Por supuesto, no podemos ignorar que la falta de voluntad política del gobierno y el congreso federales, y de algunos gobiernos y congresos estatales, también ha provocado que, después de tres años de su instalación, ni el Sistema Nacional, ni los sistemas estatales hayan funcionado como sus autores intelectuales, los CEPC y la ciudadanía hubiesen querido.

6.3 La propuesta de Política Estatal Anticorrupción

En su primer informe, el CEPC dio a conocer que en la tercera reunión nacional de comités de participación ciudadana, celebrada los días 8 y 9 de junio de 2018 en la Ciudad de México, se presentó el documento base para la integración de la Política Nacional Anticorrupción elaborada por investigadores del CIDE y “se acordó que los Sistemas Locales trabajarían sobre este documento para la integración de sus políticas anticorrupción” (CEPC, 2018, p. 30). Producto de ello fue el documento titulado *Política Estatal Anticorrupción*, (octubre 2018), que contó con la colaboración del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, de la Red Social Contraloría Ciudadana Puebla y, esencialmente, del Programa Interdisciplinario en Rendición de Cuentas (PIRC)⁴ del CIDE. Con ello, el comité ciudadano del sistema anticorrupción de Puebla pareció tener desde el principio el diálogo y la pedagogía pública de parte de algunos de sus promotores.

En esta propuesta de política quedó explicada la importancia de la definición del problema a partir de una teoría causal de la corrupción, que a su vez sirva como base del diseño de la política anticorrupción. En la definición del problema, sobre las causas que originan la corrupción, a la captura de los puestos, los presupuestos y las decisiones, se suma una cuarta captura, la de la justicia:

La definición de corrupción resulta determinante para trazar la ruta idónea para atajar el problema y, por eso mismo, es fundamental delimitar el problema público desde las causas y elementos estructurales que lo generan y no sólo a partir de sus consecuencias (...) el problema –de la corrupción– se origina debido a que grupos públicos y privados, intereses y dinámicas opuestos al interés público y bienestar general influyen y logran definir el acceso a los cargos administrativos y de representación popular [captura de los puestos públicos], lo cual establece las bases del ejercicio discrecional, opaco, particularista y subjetivo de los recursos públicos [captura de los presupuestos], al tiempo que genera que las administraciones no se conduzcan con apego a las normas que las regulan, ni con rendición de cuentas [captura de las decisiones] y que, además, esos elementos de deficiencia administrativa se conjuguen con el ejercicio disfuncional y selectivo de las atribuciones del aparato sancionatorio en el

.....
⁴ El Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC) surgió en el marco de la Red de Rendición de Cuentas (RRC). Ver en <http://pirc.cide.edu/acerca>

país, en suma, del esquema punitivo del Estado mexicano [captura del aparato de justicia]. No se diga ya las deficiencias en estas materias que se evidencian en las entidades federativas del país, sin que Puebla sea la excepción. (CEPC, et al., 2018, pp. 5-7).

Una vez definido el problema de la corrupción desde sus causas o dimensiones que la generan, en el documento se planteó el objetivo de las acciones de la política estatal anticorrupción:

...el objetivo central que se busca con las acciones de la política estatal anticorrupción es transitar hacia un régimen más ‘universalista’ donde el interés privado conviva y se expanda y proteja, pero no vulnere la autonomía del Estado, donde se asegure el cumplimiento irrestricto e imparcial de la ley, donde el ejercicio de la autoridad promueva la distribución universal de bienes públicos, donde exista rendición de cuentas y donde los ciudadanos sean capaces tanto de afirmar su individualidad como actuar colectivamente en la construcción y la vigilancia de las decisiones de la autoridad (Ibid, pp. 11-12).

En todo esto, era importante definir el papel del CEPC. En el documento se describe el rol que debe jugar el quinteto de ciudadanos en el Sistema de la siguiente manera:

...los comités de participación ciudadana de los sistemas estatales anticorrupción deben configurarse como espacios de generación de la participación, de difusión de información, de ensanchamiento de los mecanismos de exigencia y vigilancia ciudadana sobre las acciones de las instituciones públicas encargadas del monitoreo, investigación y sanción de las malas prácticas administrativas y los hechos de corrupción (Ibid, p.12).

En términos negativos, el papel del CEPC no es el de fungir como “policía”. Para llevar a cabo la investigación y la sanción a quien haya cometido un hecho de corrupción existe en el CC la instancia correspondiente, concretamente, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.

Siguiendo con el documento de la propuesta de Política Estatal Anticorrupción del CEPC, Puebla-PIRC, CIDE, la esencia de las acciones que se emprendan deben dirigirse

a la generación de capacidades centradas en el mérito, la legalidad, la certeza y la igualdad de oportunidades como el antídoto para evitar la captura de los puestos públicos por parte de individuos que acceden a los cargos sin base en el mérito, la trayectoria o las cualidades profesionales. En este sentido, es importante la vigilancia social y los contrapesos en el funcionamiento de la

profesionalización y en la designación de los órganos autónomos del Estado y el sistema de justicia... (Ibid).

En coherencia con lo anterior se propusieron seis ejes de trabajo o ejes generales de política, con sus respectivas acciones, que en conjunto podemos enumerar y sintetizar en la Tabla 6.2.

Los ejes (con sus acciones de política, objetivos, acciones iniciales y resultados esperados)

se dirigen a atajar las posibilidades de llevar a cabo actos de corrupción bajo un enfoque de derechos, a consolidar los mecanismos para identificar las faltas, para mejorar la prevención, para corregir rutinas administrativas y no sólo para establecer sanciones “respetando el debido proceso” (Ibid, p. 13).

También:

- » Permiten utilizar los medios de inteligencia institucional, y consolidarlos, para identificar la información y los actores que constituyen las redes de corrupción en la administración pública;
- » Se busca la detección y eliminación de los espacios de discrecionalidad que surgen en los puntos de contacto entre funcionarios públicos y ciudadanos;
- » Permite “el alumbramiento de esas áreas grises” de la administración en las cuales surgen intermediarios informales o suceden intercambios poco o nada transparentes entre ciudadanos y gobiernos; y
- » Se propone el involucramiento del orden municipal de gobierno, olvidado en el diseño legislativo de la normativa general de combate a la corrupción (Ibid, pp.13-14).

Asimismo, en el documento CEPC, Puebla-PIRC, CIDE, se “descifran” las fases que en esencia están consideradas en la Ley, planteando la utilidad de las instituciones que componen el CC, la Comisión Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva del Sistema:

PREVENCIÓN. Se pretende “realizar mapas de riesgo para detectar procesos administrativos, niveles de responsabilidad, nodos decisionales y espacios de discrecionalidad y opacidad que permitan identificar y reforzar las áreas más vulnerables para la proliferación de los actos de corrupción” (Ibid, p. 60).

DETECCIÓN Y RECOMENDACIÓN. Se busca “generar información para identificar acciones, prácticas e interconexiones, así como patrones de conducta

TABLA 6.2. EJES Y ACCIONES DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DEL CEPC, PUEBLA-PIRC, CIDE

EJES	ACCIONES
1. TRANSVERSAL. Fomento de la participación ciudadana, mecanismos de gobierno abierto y respeto a los derechos humanos[1]	
2. Profesionalización y generación de capacidades.	2.1 Fomentar el establecimiento de un nuevo servicio civil de carrera y generar los mecanismos que den certidumbre y transparencia de la profesionalización en el servicio público. 2.2 Detectar y generar recomendaciones de prevención y mejora en la gestión de personal. 2.3 Garantizar y promover acciones para el debido proceso de los funcionarios públicos que enfrentan procedimientos de responsabilidad por actos de corrupción. 2.4 Establecer mecanismos de vigilancia y criterios de rendición de cuentas en las designaciones de los órganos autónomos del Estado. 2.5 Promover la ética e integridad pública para la mejora del desempeño.
3. La simplificación y vigilancia de los puntos de contacto entre la ciudadanía y los gobiernos, e intermediarios de la corrupción.	3.1 Establecer un mecanismo seguro de protección a denunciantes y testigos. 3.2 Mejorar la transparencia y la confianza en la relación gobierno-ciudadanía (trámites y servicios). 3.3 Generar un modelo/esquema de contrapesos y vigilancia de los actos de autoridad. 3.4 Vigilancia de acciones derivadas de atribuciones legales.
4. Acciones de mejora del ejercicio de la responsabilidad pública, control interno y áreas de riesgo.	4.1 Generar un sistema de alertas para la prevención y mejora del ejercicio de la responsabilidad pública. 4.2 Fortalecer los procedimientos de investigación y sanción de faltas leves y administrativas. 4.3 Mejorar los procesos y técnicas de investigación en materia de delitos de corrupción.
5. Detección, prevención y desmantelamiento de redes de corrupción.	5.1 Generar las herramientas y la información necesaria para el combate a la corrupción con un enfoque de derechos (DAI, acceso equitativo a la justicia, debido proceso). 5.2 Desarrollar mecanismos de inteligencia colaborativa. 5.3 Crear mecanismo de capacitación y profesionalización a partir de jurisprudencia en el combate a redes de corrupción. 5.4 Fomentar la proactividad en el combate a la corrupción de los órganos reguladores (CNBV, Cofece, INE, Seguros) y entes privados. 5.5 Mejorar la transparencia y rendición de cuentas en la asignación y el ejercicio de recursos de partidos políticos y grupos parlamentarios.
Eje 6 (estatal). Fortalecimiento de las capacidades institucionales y políticas del municipio frente a la corrupción.	6.1 Transparencia legal como base mínima para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. 6.2 Mejora de la gestión y buenas prácticas en todos los ámbitos de la cadena de la rendición de cuentas. 6.3 Política de transparencia proactiva y gobierno electrónico. 6.4 Procesos administrativos simplificados para la transparencia y la rendición de cuentas permanentes. 6.5 Mejora de los mecanismos de vigilancia, exigencia y monitoreo de las decisiones y acciones ejecutivas de los gobiernos municipales.

Fuente: elaboración propia con datos de la propuesta de Política Estatal Anticorrupción (CEPC, 2018).

derivadas de las rutinas administrativas que permitan detectar las fallas más frecuentes de las administraciones y faltas administrativas graves y no graves y la incidencia más frecuente para centrar esfuerzos institucionales. Estas medidas se acompañan del fortalecimiento de un sistema de denuncia con mecanismos de verificación y de protección a denunciantes” (*Ibid*).

CORRECCIÓN. “Se basa en la información generada tanto por las instituciones integrantes del sistema nacional anticorrupción como por el secretariado técnico y la Comisión Ejecutiva. Se trata de la concreción y seguimiento de las recomendaciones de modificaciones normativas o mejoras institucionales” (*Ibid*).

SANCIÓN. Se tiene como fin “fortalecer el Estado de derecho, a través de la mejora en el flujo de información y generación de capacidades para fortalecer la calidad de las investigaciones y para la actuación en el respeto a la equidad, el debido proceso y el principio de proporcionalidad de la falta cometida”.

Con estas fases se complementó la parte básica de la propuesta de política anticorrupción planteada por el PIRC del CIDE y avalada en un principio por el CEPC, lo cual puede representarse en la Gráfica 6.1.

Esta propuesta de política que parecía ser la “carta de navegación” para el Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla, ha servido como guía sólo parcialmente. En el acta de la primera sesión ordinaria de la Comisión Ejecutiva (SESEAP, 2019) se habla de la realización de un estudio en el que se haría una comparación entre el documento de la propuesta de Política Estatal y la Política Nacional Anticorrupción con el fin de identificar los elementos fundamentales para diseñar la Política Estatal que regiría al Sistema, con lo que sus informes de actividades.

Esto, junto con la dilación de la aprobación del diagnóstico por parte del cc, han impedido que el Sistema Estatal Anticorrupción tenga una ruta clara y acciones más precisas para cumplir con su misión.

Además, en los informes del cc, basados en el trabajo de la Comisión Ejecutiva (compuesta por la Secretaría Técnica y el CEPC), los resultados en prevención, detección, corrección, investigación y sanción han sido escasos o han venido a menos de 2019 a 2020. Esto debido también, en mucho mayor medida, al conflicto entre el CEPC (y organizaciones de la Sociedad Civil) con el gobierno emanado del partido MORENA, encabezado por Luis Miguel Barbosa, tema que será abordado en el apartado 6.5.

Antes, veamos cómo se instaló el Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla.

GRÁFICA 6.1. PROPUESTA DE POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN CEPC PUEBLA-PIRC, CIDE



Fuente: adaptación propia de la figura que se encuentra en la propuesta de Política Estatal Anticorrupción (CEPC, *et al*, 2018, p.61).

6.4 La conformación del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla

El 27 de mayo de 2015, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el decreto que reformó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, siendo el nuevo contenido del artículo 113 constitucional el que le dará vida al Sistema Nacional Anticorrupción e identificarlo como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

Para tal fin se estableció, como parte de las bases mínimas a las que debe sujetarse el Sistema, la conformación de sus dos órganos principales: el **COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA** (formado únicamente por cinco ciudadanos que hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción) y el **COMITÉ COORDINADOR** (integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la hoy Secretaría de la Función Pública; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información; un representante del Consejo de la Judicatura Federal y el presidente del Comité de Participación Ciudadana).

En el mismo artículo 113 constitucional se obligó a las entidades federativas a instaurar los sistemas locales anticorrupción, lo cual se complementó con el artículo cuarto transitorio en el que se ordenó a las legislaturas de los estados a expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes.

El 18 de julio de 2016 se publicó el decreto por el que se expidieron la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El Congreso del Estado de Puebla inició los trabajos para dar cumplimiento a las nuevas disposiciones federales. El 4 de noviembre de 2016 se publicó en el Periódico Oficial del Estado el decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en materia de combate a la corrupción; y, el 27 de diciembre, se publicó la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla (LESAEP), cuyo contenido es práctica-

mente el mismo que el de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción del 18 de julio de ese mismo año.⁵

En el considerando, el Congreso local expresó las bondades potenciales de la LESAEF (reglas, directrices, bases y acciones) y los objetivos generales que persigue el Sistema en los siguientes términos:

1. Dispone las reglas bajo las cuales deberá operar el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción en lo que se refiere a la coordinación entre los entes públicos del Estado, para que las autoridades competentes prevengan, detecten, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción; así como llevar a cabo la fiscalización y el control de recursos públicos.
2. Establece las directrices que definen la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción.
3. Dispone las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, y plantea bases mínimas para que todo órgano del Estado de Puebla establezca políticas de ética pública y responsabilidad en el servicio público.
4. Comprende las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, en la fiscalización y control de los recursos públicos; la organización y el funcionamiento del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, su Comité Coordinador Estatal y su Secretaría Ejecutiva; la organización y funcionamiento del Comité Estatal de Participación Ciudadana; las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos.
5. Actualiza el ordenamiento jurídico y administrativo local de tal manera que permita a las instituciones estatales estar en condiciones eficaces para prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción (Gobierno del Estado de Puebla-Poder Legislativo, 2016).

.....
5 Incluso en la Ley de Puebla se reprodujo el mismo error de la Ley General en la cual se repite textualmente el segundo párrafo del artículo 16 en el segundo párrafo del artículo 17: “Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva”.

En el artículo primero transitorio se establecieron los plazos para la instalación del Sistema:

Dentro de los cuarenta días naturales a la entrada en vigor del decreto (28 de diciembre), el Congreso del Estado debía designar a los integrantes de la Comisión de Selección que a su vez también tendría cuarenta días naturales para nombrar a los cinco integrantes del Comité Estatal de Participación Ciudadana.⁶

En cuanto al Comité Coordinador Estatal, la sesión de su instalación se llevaría a cabo dentro del plazo de treinta días naturales posteriores a la integración del Comité Estatal de Participación Ciudadana.

La Secretaría Ejecutiva debía iniciar sus operaciones a más tardar en los treinta días siguientes a la sesión de instalación del Comité Coordinador. “Para tal efecto, el Ejecutivo Estatal proveerá los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables (artículo primero transitorio de la LESAEP).

De esta manera, el diseño institucional quedaba plasmado en una ley. Faltaba ver su implementación y pasar del papel al funcionamiento del Sistema.

2017 fue el año en el que se instalaron las instituciones que conformarían el Sistema Estatal Anticorrupción.

Es importante subrayar que en el diseño institucional plasmado en la Ley General (y, en consecuencia, en la estatal), existe la intención de dotar al Sistema Anticorrupción de una legitimidad de origen. Esta legitimidad radica en el mecanismo establecido para elegir tanto a los miembros de la Comisión de Selección como a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana. No es casualidad que estas dos unidades del Sistema fueron cronológicamente las primeras en instituirse.

De acuerdo con el artículo 18 fracción I incisos a) y b) de la LESAEP, el Congreso del Estado debe constituir una COMISIÓN DE SELECCIÓN⁷ integrada por nueve miembros en cuyo cargo durarán tres años. Para ello el Congreso convocará a instituciones de educación superior e investigación para que propongan a personas que hayan destacado por su contribución en materias de fisca-

6 Un integrante sería nombrado en su encargo por un año, otro por dos años, otro por tres, otro más por cuatro años y uno de ellos sería nombrado por cinco años, de tal manera que cada año sería nombrado un nuevo integrante, quien durará en su encargo cinco años, sustituyendo al miembro saliente. A cada quien le correspondería la representación del Comité Estatal de Participación Ciudadana ante el Comité Coordinador Estatal en el único o último año como integrante del CEPC.

7 Llamada así porque se encarga de elegir a los integrantes del Comité Estatal de Participación Ciudadana.

lización, rendición de cuentas y combate a la corrupción; de estas personas propuestas, cinco serán elegidas para conformar la Comisión. También serán convocadas las organizaciones de la sociedad civil (osc) especializadas en las mismas materias; de las personas que propongan las osc, sólo serán escogidas cuatro de ellas.

Una vez llevado a cabo todo el proceso, el 4 de julio de 2017, el Congreso Local dio a conocer que la planilla con los nombres de los nueve candidatos elegidos fue aprobada por unanimidad en la Junta de Gobierno y ratificada en el Pleno del Congreso. Los seleccionados originalmente propuestos por las instituciones de educación superior fueron Job César Romero Reyes (Rector de la Universidad Madero), Carlos Palafox Galeana (Abogado general de la Universidad Tecnológica de Puebla), Arturo Flavio Sánchez Rosas (Profesor de la Escuela Libre de Derecho de Puebla), Luis Cabrera García (Rector de la Universidad de la Sierra) y José Antonio Quintana Gómez (Presidente de COPARMEX Puebla); mientras que José Alfonso Esparza Ortiz (Rector de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla), Jesús Migoya Junco (Presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla), José Gerardo Mata Temoltzin (Rector de la Universidad Anáhuac) y Gustavo Rosas Goiz (Presidente del Consejo Consultivo del Colegio de Contadores del Estado de Puebla) fueron elegidos a propuesta de las organizaciones de la sociedad civil para integrar así la primera Comisión de Selección del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla (ver Tabla 6.3).

TABLA 6.3: COMISIÓN DE SELECCIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE PUEBLA 2017-2020

INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR			ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL		
NOMBRE	CARGO EN 2017	INSTITUCIÓN PROPONENTE	NOMBRE	CARGO EN 2017	ORGANIZACIÓN PROPONENTE
1. Luis Cabrera García	Rector de la Universidad de la Sierra	Universidad de la Sierra	1. José Alfonso Esparza Ortiz	Rector de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Consejo Coordinador Empresarial de Puebla A.C.
2. Carlos Palafox Galeana	Abogado General de la Universidad Tecnológica de Puebla	Universidad Tecnológica de Puebla	2. José Gerardo Mata Temoltzin	Rector de la Universidad Anáhuac	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Puebla

3. José Antonio Quintana Gómez	Presidente de COPARMEX Puebla	Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla	3. Jesús Migoya Junco	Presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla	Asociación de Ciudadanos Poblanos Unidos por la Justicia y Atención a Víctimas de los Delitos. A.C.
4. Job César Romero Reyes	Rector de la Universidad Madero	Promotora de Cultura y Servicio Social A.C., propietaria de la Universidad Madero.	4. Gustavo Rosas Goiz	Presidente del Consejo Consultivo del Colegio de Contadores del Estado de Puebla	Colegio de Contadores Públicos del Estado de Puebla. A.C.
5. Arturo Flavio Sánchez Rosas	Profesor de la Escuela Libre de Derecho de Puebla	Escuela Libre de Derecho de Puebla			

Fuente: elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Puebla, LIX legislatura (2017).

El Congreso realizó la toma de protesta de los nueve integrantes el 12 de julio de 2017.

Entre los meses de septiembre y noviembre de 2017, la Comisión de Selección llevó a cabo el proceso (del cual la Comisión en su momento dio cuenta de todos los acuerdos y acciones que llevaron a cabo, incluyendo transmisiones en vivo de las entrevistas a los postulantes que pasaron a esa fase) para elegir a los integrantes del Comité Estatal de Participación Ciudadana (CEPC).

En la convocatoria, emitida para seleccionar a los integrantes del CEPC, destacan dos aspectos: se solicitó un perfil especializado⁸ y que los seleccionados debían dedicar tiempo completo a los trabajos del Sistema, “devengando honorarios como contraprestación por sus servicios”.⁹

El 7 de noviembre de 2017 fueron dados a conocer los nombres de quienes fueron seleccionados para conformar el colegiado ciudadano del sistema anticorrupción local: Karen Berlanga Valdés (quien por haber sido elegida por un año sería la primera ciudadana en presidir el CEPC, el CC y el Órgano de Gobierno del Sistema Estatal), Catalina Aguilar Oropeza, Daniel Alejandro Valdés Amaro, María del Carmen Leyva Báthory y Francisco Javier Mariscal Magdaleno fueron los primeros comisionados del CEPC (ver Tabla 6.4). La

toma de protesta se llevó a cabo el 14 de noviembre de 2017.

TABLA 6.4 INTEGRANTES DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
NOMBRADOS EN 2017

NOMBRE	NÚMERO DE AÑOS Y PERÍODO EN EL CARGO
Karen Berlanga Valdés	1 (2017-2018)
Catalina Aguilar Oropeza	2 (2017-2019)
Daniel Alejandro Valdés Amaro	3 (2017-2020)
María del Carmen Leyva Báthory	4 (2017-2021)
Francisco Javier Mariscal Magdaleno	5 (2017-2022)

Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión de Selección.¹⁰

El 6 de diciembre de 2017 el CEPC sostuvo una reunión con el gobernador Antonio Gali Fayad a quien le presentaron una propuesta de la estructura orgánica de la Secretaría Ejecutiva y un presupuesto base para su funcionamiento. Tanto la estructura como el presupuesto (32 millones de pesos) fueron autorizados por el gobierno del estado. El CEPC también logró que se asignara un inmueble (ubicado en la 4 poniente 719, en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla) para instalar las oficinas del Sistema, incluyendo la sede del CEPC.

El 11 de diciembre de 2017 se instaló el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, cuyos magistrados habían sido designados y ratificados por el Congreso del Estado desde agosto.

El 14 de diciembre de 2017 se instaló el Comité Coordinador (cuyos miembros también constituyen el Órgano de Gobierno) conformado, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley, por un representante del CEPC, quien fungirá como presidente, los titulares de la Auditoría Superior del Estado de Puebla, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de la Contraloría), un representante del Consejo de la Judicatura, el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa y el presidente Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla. Estos son los nombres de los titulares y presidentes de las instituciones que conformaron en un inicio el Comité Coordinador (CC) y el órgano de Gobierno (OG) en 2017 (Tabla 6.5).

TABLA 6.5: TITULARES DEL COMITÉ COORDINADOR ESTATAL DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE PUEBLA EN 2017

NOMBRES	CARGO EN 2017 E INSTITUCIONES
Karen Berlanga Valdés	Presidenta del Comité Estatal de Participación Ciudadana, del Comité Coordinador y del Órgano de Gobierno del Sistema Estatal Anticorrupción
David Villanueva Lomelí	Auditor Superior del Estado de Puebla
Enrique José Flota Ocampo	Fiscal Especializado de Combate a la Corrupción
Rodolfo Sánchez Corro	Secretario de la Contraloría (hoy Secretaría de la Función Pública)
Héctor Sánchez Sánchez	Magistrado representante del Consejo de la Judicatura
María Gabriela Sierra Palacios	Comisionada presidenta del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
María de Lourdes Dib Álvarez	Presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa

Fuente: elaboración propia con datos del Comité Coordinador 2018.

Entre los meses de diciembre de 2017 y enero de 2018, el CEPC llevó a cabo el proceso para escoger la terna de la cual el Órgano de Gobierno (OG) elegiría al Secretario Técnico (ST) de la Secretaría Ejecutiva (SE) del Sistema. El 19 de enero Héctor Reyes Pacheco fue elegido ST por un período de cinco años. La toma de protesta se llevó a cabo el 23 de enero.

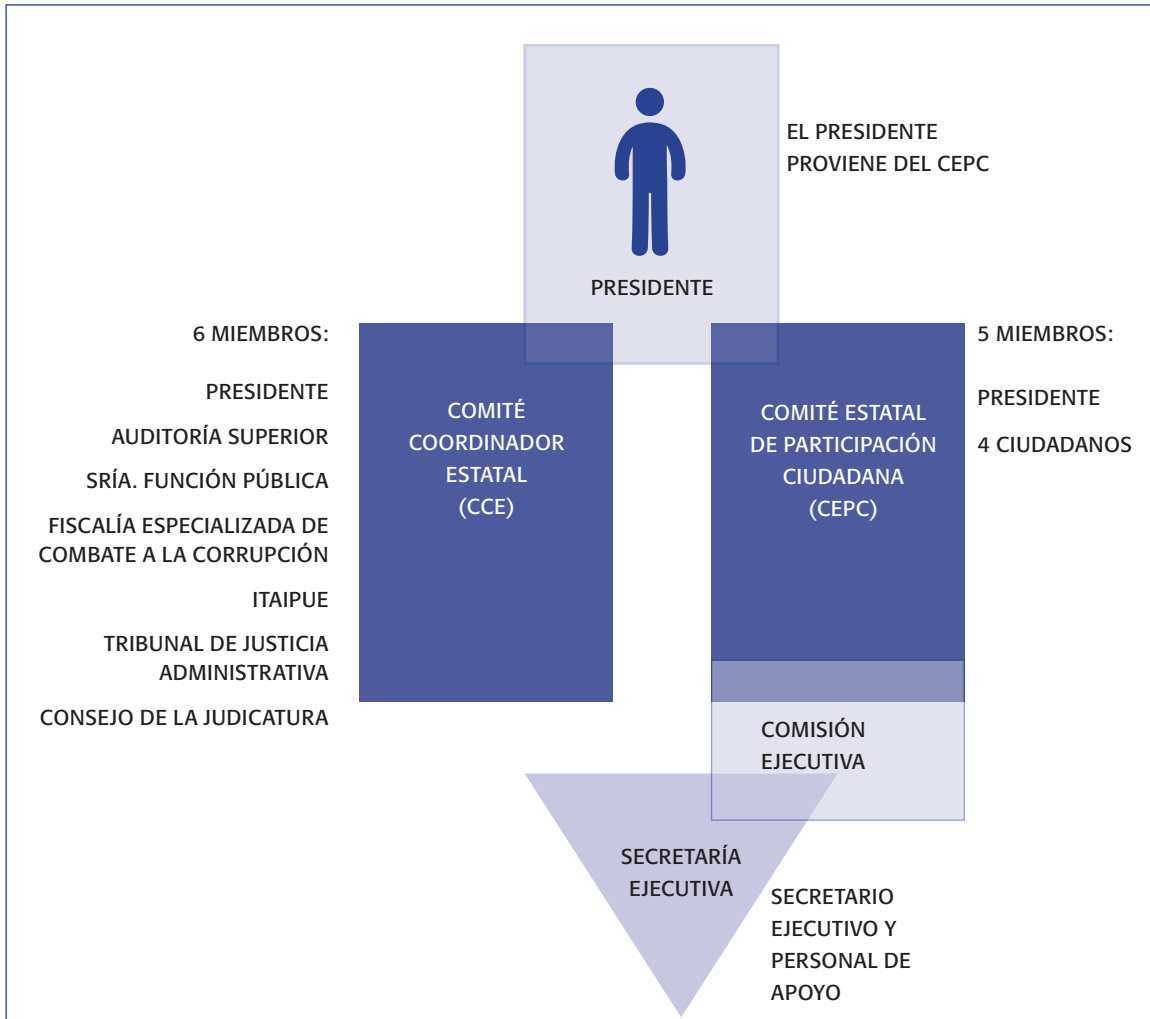
El 20 de marzo de 2018 se instaló la Comisión Ejecutiva compuesta por cuatro comisionados del CEPC (ninguno de ellos debe ser su presidente) y el secretario técnico.

De esta manera, las unidades que conforman el Sistema Estatal Anticorrupción quedaron instaladas. De acuerdo con la Ley, gráficamente, quedaría representado en la Gráfica 6.2.

Con base en las facultades tanto del CEPC como del CC se elaboraron y aprobaron la misión y visión del SEA.

Misión: “Establecer, con la participación ciudadana y la acción del gobierno, los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la debida coordinación entre los entes públicos estatales y municipales, con el objetivo de detectar, prevenir y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción”.

GRÁFICA 6.2 EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN



Fuente: elaboración propia.

Visión: Ser una instancia innovadora que transforme el paradigma institucional de lo orgánico a lo sistémico, integrando la participación ciudadana con la finalidad de sumar esfuerzos y consolidar el Sistema Estatal Anticorrupción de manera efectiva y coordinada, promoviendo mejores prácticas gubernamentales que fortalezcan la confianza de la sociedad en las instituciones por medio el diseño e implementación de una política anticorrupción incluyente.

En principio, las acciones emprendidas por el CEPC junto con la voluntad política del gobierno del estado de cumplir con lo dispuesto en la Ley y dialogar con la parte ciudadana, contribuyeron en forma decisiva en la instalación del Sistema.

Esto, aunado a la propuesta de Política elaborada principalmente por el PIRC-RRR del CIDE y que el CEPC tenía en sus manos, parecía que había esa sinergia entre quienes proyectaron el Sistema y quienes se encargarían de ponerlo en marcha y hacerlo funcionar.

Así se percibía desde la coordinación de la Red por la Rendición de Cuentas: lejos de salir a la cacería de corruptos o de guiarse por casos mediáticamente atractivos, el CEPC de Puebla se había convertido en el primero del país en articular propuestas concretas para una política estatal anticorrupción.

La elaboración de un catálogo de riesgos con enfoque social, las acciones en torno a la primera plataforma digital que registrará información sobre el combate a la corrupción, así como las propuestas de política estatal, constituyen una clara ruta de acción (Morales, *El Universal*, 1 de noviembre de 2018).

Sin embargo, a pesar de un inicio que parecía promisorio, poco a poco se fueron presentando diversas dificultades para poner en funcionamiento al Sistema y lograr cumplir con sus objetivos, sobre todo a partir de la inestabilidad política en el estado de Puebla suscitada después de las elecciones de julio de 2018.

6.5 El Comité de Participación Ciudadana y el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla: entre la colaboración y el conflicto

A tres años de haberse instalado el Sistema Estatal Anticorrupción en Puebla, se pueden distinguir tres momentos de acuerdo con la forma en que se relacionaron sus dos unidades principales (el CC y el CEPC) y los resultados del Sistema en su conjunto.

El primer año (noviembre 2017-noviembre 2018) se caracterizó por la instalación del Sistema, el reconocimiento entre sus unidades y las primeras propuestas para iniciar su funcionamiento. En este primer año, el Sistema contó con la voluntad política del gobernador del Estado para iniciar sus actividades¹¹. El segundo año (noviembre de 2018-noviembre de 2019), se distinguió en un inicio por la colaboración con ciertos avances en cuanto a logros de los objetivos del Sistema y, paulatinamente, dicha relación se fue tensionando a

11 En su discurso de presentación del informe, Karen Berlanga, refiriéndose directamente al entonces gobernador Antonio Gali Fayad, expresó lo siguiente: “El Sistema Estatal Anticorrupción está completo y sin duda mucho es por ti. Gracias porque negociar el presupuesto, el inmueble para el Sistema y la estructura de la Secretaría Ejecutiva no se hubiera realizado si tú no hubieras intervenido con la determinación con la que lo hiciste” (Berlanga, 2018, p. 33).

tal grado que el último año (tercera etapa) se ha caracterizado por el conflicto del CEPC no sólo con el CC, sino también con el gobernador del estado de Puebla, lo cual mantiene al Sistema sin funcionar.

Al final de la primera etapa, el CEPC publicó una propuesta de política estatal anticorrupción que en el papel parecía ser un documento “guía” por su coherencia con el diagnóstico, diseño institucional y la Ley. Sin embargo, por diversas circunstancias que analizaremos más adelante, dicha política no ha podido ser implementada a cabalidad por las instituciones del Sistema Estatal.

6.5.1 El Comité Estatal de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción de Puebla

Si bien la propuesta de *Política Estatal Anticorrupción* del CEPC-PIRC, CIDE, parecía marcar la ruta a seguir, lo cierto es que el CEPC no la asumió plenamente, o bien, no lo hizo del todo suyo a partir de su publicación. De hecho, en el apartado titulado “Desarrollo de Normatividad Interna y Planeación”, no aparece ninguna mención del documento en el primer informe del CEPC.

En ese primer informe el CEPC no registra una conceptualización de la corrupción que se conecte con la visión de quienes diseñaron el Sistema y que apunte hacia las causas que originan el problema: la captura de los puestos públicos, el uso discrecional o captura de los presupuestos públicos y la desviación de los fines institucionales hacia fines privados (captura de las decisiones). Tampoco en un inicio el CEPC de Puebla concibió expresamente al Sistema como un conjunto de instituciones dedicadas a generar la información para detectar y corregir las prácticas sistémicas de corrupción mediante inteligencia institucional.

Es decir, el CEPC, al menos en su informe de 2018, no deja en forma clara y precisa las causas generales que originan el problema de la corrupción ni el para qué debe servir el Sistema, tal y como se alcanza a apreciar en el siguiente párrafo:

Este nuevo engranaje –se refiere a la composición del Sistema Nacional Anticorrupción, del cual los CEPC de las entidades de la República forman parte– tiene diferentes objetivos, pero todos actúan basados en los siguientes verbos: aprobar, proponer, registrar, opinar, promover, dar seguimiento, a las diferentes acciones, políticas públicas propuestas para ir desarrollando un nuevo sistema político que permita un mejor desarrollo de nuestras comunidades y del entorno social (CEPC, 2018, p. 11).

Esta desconexión parcial o total del concepto de corrupción, objetivo y ejes del CEPC con su propia propuesta de Política anticorrupción, hace que sus planes y acciones corran el riesgo de ser esfuerzos dispersos, independientemente de sus diferencias con el CC; muchas acciones, pero poca precisión en lo que concretamente se quiere para llevar a cabo las propuestas que ataquen las causas de la corrupción sugeridas en su propuesta de Política (la captura de puestos, de presupuestos, de decisiones y de la justicia).

Es importante señalar, en descargo del CEPC, que la discordancia entre la propuesta de Política Estatal Anticorrupción (basada en las aportaciones de la RRC y la comunidad PIRC del CIDE) y la Política Nacional Anticorrupción del SNA, junto con la negligencia exhibida por el CC estatal para aprobar el diagnóstico propuesto por la Comisión Ejecutiva (CE) y dar paso a la aprobación de la Política Estatal, han impedido que el Sistema en Puebla tenga una guía programática más precisa que le permita obtener resultados más tangibles en el combate a la corrupción.

El CEPC elaboró su Plan de Trabajo Anual (PTA) en torno a tres ejes estratégicos: 1) Desarrollo Institucional, 2) Ciudadanía Informada y 3) Gobernanza; a estos ejes se agrega uno transversal que es la Participación Ciudadana (CEPC, 2018, p. 11) y se planteó como objetivo “convertir a Puebla en un ejemplo de sociedad íntegra y honesta, donde los procesos políticos, la gestión pública y la relación entre ciudadanos sean transparentes y procurando siempre el bien común” (CEPC, 2018, p.15). En este sentido, el CEPC de Puebla se aleja de la idea de ser una institución punitiva para asumir un tamiz preventivo, lo cual constituye el papel esencial del CEPC dentro del Sistema, según sus diseñadores.

En la Tabla 6.6 se puede observar una síntesis de las acciones y logros que el CEPC realizó en su primer año de existencia para la consecución de sus objetivos iniciales.

A pesar de la falta de conexión conceptual y metodológica con los autores intelectuales del Sistema, el CEPC de Puebla ha llevado a cabo una serie de acciones que le han permitido cumplir con las atribuciones establecidas en la Ley, poner en marcha el funcionamiento del Sistema y asumir de manera incipiente el papel asignado en la propuesta de Política Pública del RRC, PIRC en cuanto a configurarse como un espacio de generación de la participación, aunque deficiente en la difusión de la información sobre las acciones realizadas y quedando pendiente el “ensanchamiento de los mecanismos de exigencia y vigilancia ciudadana sobre las acciones de las instituciones públicas que conforman el CC”.

TABLA 6.6. EJES ESTRATÉGICOS, LOGROS Y ACCIONES
DEL COMITÉ ESTATAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2017-2018

EJES ESTRATÉGICOS	LOGROS Y ACCIONES
I. Desarrollo Institucional	<ul style="list-style-type: none"> » Participación fundamental en la conformación e instalación del Sistema Estatal Anticorrupción (ver apartado 6.3). » Propuso la estructura orgánica de la SE la cual fue aceptada y aprobada. » Negociaron y lograron la autorización de un presupuesto de 32 millones de pesos para la operación de la SE. » Tramitaron y obtuvieron el inmueble donde hoy labora el personal de la SE. » Encuentros de conocimiento y trabajo con los integrantes del CC. » Elaboración de los reglamentos internos del CEPC y de la SE. » Trabajos de vinculación con los CEPC del país, incluyendo el acuerdo para trabajar localmente la propuesta de la RRC sobre la Política Anticorrupción. » Con la colaboración del PIRC (CIDE), ICGDE (BUAP) y la RSCC, elaboraron la primera propuesta de Política Estatal Anticorrupción.
II. Ciudadanía Informada	<ul style="list-style-type: none"> » Aportación de la imagen institucional. » Acercamiento con algunos comunicadores. » Creación de la página del CEPC. » Propuesta para establecer una línea telefónica denominada "01 800 CORRUPTO".
III. Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> » Trabajos de vinculación con organizaciones de la sociedad civil entre ellas la Barra Mexicana de Abogados (capítulo Puebla), la Red Social Contraloría Ciudadana, COPARMEX Puebla, PIRC (CIDE), Nodo de Transparencia, AMEDI capítulo Puebla, el Congreso Nacional Ciudadano. » Promoción de la Ética y la integridad a través de conferencias en universidades y foros empresariales. » Colaboración con el Ayuntamiento de Puebla a través de la Cátedra Universitaria de Transparencia.

Fuente: Elaboración propia con datos del Primer Informe de CEPC, 2018.

El 14 de noviembre de 2018, de acuerdo con el inciso a) del artículo primero transitorio de la LESAEP, la ciudadana que fue nombrada por un año para ser parte del CEPC fue sustituida por un nuevo integrante nombrado por la Comisión de Selección para un período de cinco años (artículo 16, tercer párrafo de la Ley). Es así como Karen Berlanga Valdés fue sustituida por José Alejandro Guillén Reyes. La presidencia del CEPC y del Sistema Estatal Anticorrupción fue asumida por Catalina Aguilar Oropeza.

En el segundo año de actividades del CEPC (noviembre de 2018-noviembre de 2019) destacan por sus potenciales consecuencias la presentación al Congreso Local de tres propuestas de iniciativas de reforma a distintas leyes con el fin de prevenir al Sistema Estatal Anticorrupción de la captura de los puestos dentro del CC; y por el inicio de la utilización de los instrumentos legales (particularmente los exhortos, cuya figura está considerada en los artícu-

los 23 y 32 de la LESAEF) que el colegiado ciudadano tiene para hacer que el Comité Coordinador lleve a cabo acciones que son parte de sus atribuciones dentro del Sistema. Con ello, inició la tensión entre ambos órganos, ya que buena parte de las propuestas del CEPC en la Comisión Ejecutiva fueron detenidas o rechazadas en las sesiones del Comité Coordinador.

Fuera de los trabajos del CC, el ITAIPUE tomó un acuerdo (21 de junio de 2019) en el que declaró “sujeto obligado” al CEPC (lo cual es factible porque el pago de sus honorarios proviene del erario), pero sin aclarar si debía ser un sujeto obligado “directo” o “indirecto”, ya que el CEPC no maneja recursos públicos, ni tiene personal a su cargo (al CEPC lo constituyen únicamente los cinco comisionados y nadie más), lo cual implica que el CEPC debía ser declarado “sujeto obligado indirecto” y cumplir con sus obligaciones de transparencia a través de la Secretaría Técnica, como lo lleva a cabo la mayoría de los CEPC en el país. Esto provocó que el CEPC interpusiera un recurso de amparo el 25 de julio de 2019 (sin que, hasta enero de 2021, se haya resuelto el juicio principal), lo cual tensó las relaciones con la comisionada presidenta del ITAIPUE, Marcela Carcaño, quien promovió al interior del CC una “recomendación no vinculante para que cumpla con sus obligaciones de transparencia” (CC, tercera sesión extraordinaria, 29 de octubre, 2019) y el seguimiento correspondiente en 2020.

Todo lo anterior se dio en un ambiente político inestable caracterizado por un conflicto poselectoral en el que la elección de gobernador del estado fue judicializado, y una vez resuelto por los jueces del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la gobernadora Martha Érika Alonso murió en un accidente aéreo (24 de diciembre de 2018) a los once días de haber tomado posesión (13 de diciembre de 2018), lo cual obligó al congreso local al nombramiento de un gobernador interino, quien convocó a nuevas elecciones, resultando electo Luis Miguel Barbosa Huerta, quien había competido por la gubernatura en 2018.

En este año, en los trabajos de la Comisión Ejecutiva, el CEPC trató de armonizar su propuesta de Política Estatal Anticorrupción con la propuesta de Política Nacional. Para ello, era necesario precisar el diagnóstico sobre la corrupción en el estado de Puebla, cuyos planteamientos iniciales se encontraban en la primera propuesta de Política Anticorrupción del CEPC. Había que profundizar en ello. El diagnóstico, trabajado con la Unidad de Riesgos y Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva estaba listo, sólo faltaba la aprobación del CC, cosa que no ocurrió.

Por otra parte, el CEPC dio continuidad a la forma de presentar, tanto su Plan Anual de Trabajo, como su informe anual, basado en los mismos tres ejes, aunque con un cambio en el orden: desarrollo institucional, gobernanza y ciudadanía informada.

En síntesis, sus pronunciamientos, exhortos, logros y acciones de 2018 a 2019 fueron los que se aprecian en la Tabla 6.7:

TABLA 6.7. EJES ESTRATÉGICOS, LOGROS Y ACCIONES DEL COMITÉ ESTATAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2018-2019.

EJES ESTRATÉGICOS	LOGROS Y ACCIONES
I. Desarrollo Institucional	<ul style="list-style-type: none"> » Participación y aportaciones en CE y reuniones con académicos, empresarios y organizaciones de la sociedad civil para la elaboración del diagnóstico estatal sobre la corrupción. » Análisis de la propuesta de la Política Estatal Anticorrupción del PIRC para que sea alineado con el diagnóstico 2019 y con la Política Nacional Anticorrupción. » Propuesta del Tablero de Control (Modelo de Evaluación) para evaluar los resultados de las instituciones que conforman el CC del SEA. » Colaboración en la identificación y priorización de los riesgos de corrupción que más afectan a la ciudadanía (mapeo de riesgos). » Acciones de transparencia proactiva a través de la página https://cpcpuebla.org.mx.
II. Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> » Tres iniciativas de ley propuestas al Congreso del Estado: a) Creación de Consejos Ciudadanos para la selección de los titulares de los organismos autónomos; b) Creación de una fiscalía especializada anticorrupción autónoma; y c) Reformas a la LESAEP. » Interacción con el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla para emitir recomendaciones, exhortos, etc, en cuanto al combate a la corrupción existente en las instituciones encargadas de la seguridad pública. » Propuesta de la creación de un Observatorio de Acceso a la Justicia y el Observatorio de Gobernanza y Anticorrupción, cuyos hallazgos permitan la formulación de exhortos o recomendaciones a través de la CE. » Avances en el diagnóstico para la elaboración de la Política Municipal Anticorrupción. » Reuniones de trabajo con representantes del Ayuntamiento de Puebla y Huejotzingo. » Creación de la Clínica de Litigio Estratégico con el apoyo de la Asociación de Abogados de Cholula. » Reuniones con el gobernador del Estado, diputados locales y la presidenta municipal de Puebla.

III. Ciudadanía Informada	<ul style="list-style-type: none"> » Segundo encuentro del CEPC con organizaciones de la sociedad civil. » Diálogo en particular con diferentes organizaciones la sociedad civil (PCCI, Nodo de Transparencia, Colegio de Contadores Públicos, Mexiro, Unión de Asociaciones Civiles del Edo de Puebla, entre otras). » Intervención en medios de comunicación. » Impulso a la mesa multiactor de México Evalúa y a la firma de la iniciativa “Co-creación desde lo local” de la Alianza para el Gobierno Abierto. » Propuestas y acciones para la difusión de la integridad en diversos espacios educativos. » Interacción con el grupo estudiantil “Incorruptible” del ITESM. » Reuniones de trabajo con la Red Nacional de CPC particularmente en las comisiones de Plataforma Digital, Municipios, Educación, Gobierno Abierto y Vinculación; así como reuniones en particular con otros CEPC del país.
Pronunciamientos y exhortos	<ul style="list-style-type: none"> » Pronunciamiento contra la violencia extrema suscitada el 1 de julio de 2018 y exigencia de condiciones de paz y seguridad para la elección extraordinaria de gobernador del 2 de junio de 2019 (firmado por 24 agrupaciones de la sociedad civil). » Pronunciamiento sobre los criterios que deben considerarse para la selección del titular de la Auditoría Superior del Estado (con el Colegio de Contadores Públicos). » Exhorto para el fortalecimiento institucional de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción. » Solicitud al CC para llevar a cabo exhortos públicos a las instituciones encargadas de la seguridad en el Estado de Puebla para que informen sobre las acciones que han realizado en materia de combate a la corrupción. » Exhorto al CC para que conozcan y valoren la investigación de PCCI titulada “La trama Audi, componendas de un gobierno autoritario”.

Fuente: Elaboración propia con datos del Segundo Informe del CEPC, 2019.

El 13 de febrero de 2019, el CEPC emitió su primer pronunciamiento contra la violencia suscitada el 1 de julio de 2018 y exigió condiciones de paz y seguridad para la elección extraordinaria de gobernador del 2 de junio de 2019, que el CEPC firmó con 23 agrupaciones de la sociedad civil. Era la primera manifestación en la se mostraba el trabajo de acercamiento que el CEPC tuvo con distintas organizaciones la sociedad civil y en la que en su discurso se mencionó la corrupción existente en los procesos electorales: “Estos acontecimientos en los que se sospecha de manera fundada que hubo actos de corrupción, no deben quedar en la impunidad”, escribieron en el pronunciamiento (CEPC, febrero 2019).

En ese momento, el destinatario del mensaje fue el gobernador interino Guillermo Pacheco Pulido.

El CEPC también propuso tres iniciativas de ley al Congreso del Estado: a) Creación de Consejos Ciudadanos para la selección de los titulares de los

organismos autónomos; b) Creación de una fiscalía especializada anticorrupción autónoma, y c) Reformas a la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla (LESAEP).

En la primera se propuso que los titulares de todos los organismos autónomos (incluyendo a los que participan en el CC) se elijan a través de órganos conformados por ciudadanos de las universidades (públicas y privadas) y de organizaciones de la sociedad civil, similares a la Comisión de Selección que nombra a los integrantes del CEPC, tratando con ello de evitar, al menos en el origen, “la captura” de esos puestos por parte de algún partido o gobernador en turno.

Un fin similar se busca con la iniciativa que promueve la autonomía de la fiscalía especializada en combate a la corrupción, a la cual, además, se le fortalecería institucionalmente para llevar a cabo su fin fundamental en un tema que particularmente preocupa a la sociedad.

Las reformas a la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, son propuestas del CEPC con base en su experiencia obtenida durante estos dos años.

De las tres iniciativas, las dos primeras están detenidas en el Congreso local, mientras que la tercera ya fue aprobada en 2020 pero aún no ha sido promulgada.

Las acciones que comenzaron a tensar las relaciones del CEPC con el CC fueron las solicitudes de exhorto, particularmente la petición al CC para solicitar a las instituciones encargadas de la seguridad en el Estado de Puebla con el fin de que informen sobre las acciones que han realizado en materia de combate a la corrupción, así como el exhorto al CC para que conozcan y valoren la investigación de PCCI titulada *La trama Audi, componendas de un gobierno autoritario*.

De acuerdo con el acta de la segunda sesión extraordinaria del CC, esta tensión se puede observar en los argumentos presentados por la mayoría de los miembros del CC, quienes en principio rechazaron las propuestas del CEPC. “Este comité no debe aprobar los documentos que se presentan”, expresó Marcela Carcaño, titular del ITAIPUE al terminar su intervención (Comité Coordinador Estatal, 8 de octubre de 2019). La votación sobre la propuesta de exhorto dirigida a los titulares de las instituciones de la seguridad pública en el Estado se pospuso para ser analizado de acuerdo a la normatividad, mientras que sobre el tema de Audi se propuso retirar el exhorto, ya que se había iniciado la investigación en la Fiscalía Especializada de Combate a la

Corrupción (*Ibid*). Ambos temas, hasta la fecha, siguen sin tener respuesta por parte del cc.

A partir de ese momento las relaciones entre el CEPC y el cc se fueron deteriorando, hasta llegar al punto de que en enero de 2020 el Órgano de Gobierno del SEA, encabezados por la secretaria de la Función Pública¹² (representante del gobernador en el cc y en el Sistema), sin ninguna justificación o motivación, decidió reducir en 71 % los honorarios de cada uno de los integrantes del CEPC, teniendo estos que interponer un recurso de amparo e iniciar los

.....
12 El 29 de octubre se dio la reunión del Sistema Estatal Anticorrupción para validar sus informes anuales. Días antes, Catalina Aguilar Oropeza difundió entre los miembros del Comité Coordinador un borrador del informe del CEPC correspondiente al período noviembre 2018-octubre 2019.

De acuerdo con el acta de la tercera sesión extraordinaria 2019 del Comité Coordinador, Laura Olivia Villaseñor Rosales, secretaria de la Función Pública, y Laura Marcela Carcaño Ruiz, presidenta del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (ITAI PUE), coincidieron “en que dicho informe se debe revisar y revalorar, ya que de la lectura del mismo se observan inconsistencias en la información y falta de precisión en el mismo, toda vez carecen [sic] de sustento algunos de los puntos planteados en el informe” (Acta de la tercera sesión extraordinaria del Comité Coordinador, 29 de octubre de 2019, p. 8. Consultado el 6 de julio de 2020 en <https://seapuebla.org.mx/sesiones-del-comite-coordinador-estatal.html>)

Los comentarios de ambas funcionarias se derivaron de un párrafo que en el borrador del escrito se encontraba en el capítulo dedicado al INAI y la Alianza para el Gobierno Abierto, que decía lo siguiente:

Sin embargo, el estado actual de las negociaciones se vio suspendido por el relevo en la Secretaría de la Función Pública, por lo que el CPC está de nuevo trabajando para que la nueva titular entienda la importancia del tema, retome la iniciativa y se pueda dar pronto la incorporación estatal a la estrategia de gobierno abierto. Es importante señalar que la anterior circunstancia no es la única que frena el objetivo, pues la Presidenta del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (ITAI PUE) no ha mostrado disposición para ello, sin embargo, trabajaremos como ciudadanos para que esta situación cambie.

En la versión final del informe, por decisión de los integrantes del CEPC, el párrafo fue eliminado.

El 4 de noviembre, en los “asuntos generales” de la sesión ordinaria del órgano de Gobierno, la secretaria de la Función Pública, Laura Villaseñor, solicitó “se le informe lo relacionado a la periodicidad, calendario, en base a qué se reciben las propuestas para determinar los honorarios que reciben los integrantes del Comité Estatal de Participación Ciudadana, toda vez que es importante conocer en qué se gasta el recurso público, y al mismo tiempo saber si el ejercicio de este se apega a las disposiciones legales de austeridad y disciplina financiera, ya que en la mayoría de los órganos colegiados los que más ganan son los nacionales, e inclusive existen disposiciones legales en las que los servidores públicos no pueden ganar más que el Presidente, el Gobernador, etc.; por lo que se deberá comparar si el Comité Estatal de Participación Ciudadana del Estado de Puebla, está ganando más que el Nacional”. Inmediatamente, la entonces presidenta del Órgano de Gobierno e integrante del CEPC, Catalina Aguilar Oropeza, propuso que se realizara un análisis del recurso que se eroga en cada uno de los comités de participación ciudadana, tanto en el nacional como en los estados, para que dicha información pudiera ser valorada (Órgano de Gobierno, Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria 2019, 4 de noviembre de 2019, p. 9. En <http://seap.puebla.gob.mx/images/actas/2020/4ta-SO-OG-4.11.19.pdf>). De aquí se derivan las decisiones de enero de 2020 que son parte del conflicto.

trabajos de 2020 sin recibir recursos, dando paso al tercer período o el tercer año, que se caracterizó por el conflicto entre el CEPC y el gobernador Luis Miguel Barbosa, en plena contingencia sanitaria.

El 14 de noviembre de 2019 Daniel Valdés Amaro asumió la presidencia del CEPC (y del Sistema) y Catalina Aguilar fue sustituida por Eira Zago Castro.

Como se aprecia en la Tabla 6.8, a pesar de las condiciones adversas, las acciones del CEPC aumentaron en cuanto al número de campos intervenidos, siguiendo la inercia de lo hecho en 2018-2019 y tratando de abarcar las distintas atribuciones conferidas en el artículo 21 de la LESAEP.

TABLA 6.8. EJES ESTRATÉGICOS, LOGROS Y ACCIONES DEL COMITÉ ESTATAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2019-2020

EJES ESTRATÉGICOS	LOGROS Y ACCIONES.
I. Desarrollo Institucional	<ul style="list-style-type: none"> » En comisión Ejecutiva se integró la metodología para la realización de la Política Anticorrupción. » Reuniones de trabajo con la Comisión de Indicadores de la Red Nacional de CEPC y el ITESM para analizar y enriquecer la propuesta del Modelo de Evaluación (Tablero de Control) del SEA. » Avances en el análisis de las normativas internas de los integrantes del CC para la creación del Modelo de Coordinación ("Macroproceso"). » Ejecución del proceso para escoger la terna del nuevo Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del SEA.
II. Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> » Consolidación de la Clínica de Litigio Estratégico con el apoyo de la Asociación de Abogados de Cholula. » Desarrollo de dos de las tres etapas para la instalación del Observatorio de Gobernanza y Anticorrupción con la participación de jóvenes universitarios. » Coadyuvancia con el municipio de Puebla para la implementación de las herramientas del Instituto Mexicano para la Competitividad y de México Evalúa. » Propuesta de estrategia basada en los principios de Gobierno Abierto para el funcionamiento de la Plataforma Digital Estatal. » Realización de mesa de trabajo con el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla. » Realización de mesas de trabajo con la Comisión de Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción del Congreso del Estado cuyo resultado fue la aprobación de reformas a la LESAEP. » Trabajo con la Comisión Nacional para Integrar a los Municipios a los Sistemas Locales Anticorrupción, desarrollando cuatro proyectos: 1) Perfil y certificación de contralores municipales; 2) Mejora regulatoria y contralorías municipales; 3) Marco Integrado de Control Interno; y 4) Integridad policial. » Participación en la construcción del directorio de organismos gubernamentales y no gubernamentales internacionales que han desarrollado programas de fomento a la integridad y combate a la corrupción.

III. Ciudadanía Informada

- » Participación en la investigación de PCCI titulada “Dinero ilegal y elecciones” que aborda el tema de la violencia y la corrupción en las campañas política y procesos electorales.
- » Realización del “Café con el CEPC” (Zoom y Facebook), un espacio de comunicación entre el CEPC y la ciudadanía.
- » Creación de un canal de YouTube.
- » Intermediación para la implementación del monitor Karewa (para obtener información sobre los procedimientos de contrataciones públicas) en el municipio de Puebla.
- » Continuidad en los trabajos de vinculación con la Red Nacional de CPC en las comisiones de 1) vinculación con sociedad civil y academia, 2) integración de los Municipios a los Sistemas Locales Anticorrupción, 3) Gobierno Abierto, 4) Educación, 5) Asuntos Jurídicos y 6) Indicadores, metodologías y mapas de riesgos.
- » Difusión de la cultura de la integridad.

IV. Pronunciamientos y exhortos

- » Primer pronunciamiento en el que se anunció el seguimiento a los recursos asignados para que el gobierno federal y los gobiernos estatales enfrentaran la pandemia ocasionada por el COVID-19, además de pronunciarlos en favor de que se adoptaran por parte del gobierno del estado de Puebla las medidas de contrataciones públicas en estados de emergencia propuestas por Transparencia Internacional (7 de abril de 2020).
- » Segundo pronunciamiento dirigido al gobierno de Puebla para que las compras y contrataciones públicas se llevaran a cabo de acuerdo con una serie de recomendaciones al gobierno de Puebla. Además, se solicitó la publicación de un sitio web que concentre la información sobre el control, planes, programas, acciones y recursos económicos destinados a enfrentar la contingencia sanitaria (publicado el 20 de abril de 2020 y lo firmaron el CEPC y cincuenta organizaciones de la sociedad civil).
- » Solicitud de información dirigida al gobernador Miguel Barbosa y a los secretarios de Gobernación, Salud, Planeación y Finanzas, Administración, Economía y al Departamento de Inteligencia Epidemiológica de la Secretaría de Salud (Firmado por el CEPC y cincuenta organizaciones de la sociedad civil y publicado el 2 de junio de 2020).
- » Pronunciamiento “Portal del Gobierno del Estado no garantiza la transparencia; urge que el ITAIP reanude plazos en instituciones esenciales por Covid-19”, promovido por la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (capítulo Puebla), el Nodo de Transparencia y otras organizaciones incluido el CEPC (17 de junio de 2020).
- » Solicitud de información a la Fiscalía Especializada Anticorrupción sobre el estado de la investigación de PCCI sobre el caso Audi (10 de agosto de 2020)
- » Solicitud a cada uno de los integrantes del CC para realizar un exhorto requiriendo la atención de las autoridades y se dé la aclaración pública sobre presuntos hechos de corrupción durante el gobierno interino, de acuerdo con una investigación realizada por PCCI (10 de agosto de 2020).
- » Solicitud al CC de la emisión de un exhorto público con el objeto de requerir información a las autoridades competentes y la aclaración pública sobre presuntos hechos de corrupción en el INAH Puebla, de acuerdo con la información proporcionada por el periodista Sergio Mastretta, colaborador de PCCI (10 de agosto de 2020)
- » Aclaraciones que hizo el Comité Estatal de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla para solicitar al C. Gobernador del Estado corrija declaraciones inexactas hechas en su conferencia de prensa del 25 de junio de 2020 en contra del CEPC.
- » Nuevas aclaraciones del CEPC a las afirmaciones realizadas por el C. Gobernador en conferencia de prensa del 26 de junio de 2020 en contra del CEPC.
- » Pronunciamiento del CEPC sobre la renuncia del Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla (2 de julio de 2020).

- » Comunicado del CEPC sobre las declaraciones del gobernador Miguel Barbosa respecto a los juicios de amparo promovidos por sus integrantes contra la ilegal e injusta reducción de sus honorarios por parte del Órgano de Gobierno del SEA (18 de agosto de 2020)
- » Comunicado del Comité Estatal de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción sobre las afirmaciones de la diputada de MORENA Olga Lucía Romero Garci-Crespo respecto al trabajo del CEPC (3 de diciembre de 2020).

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del CEPC, 2020.

Por otra parte, como se puede observar en las fechas de los pronunciamientos y exhortos, el conflicto entre el CEPC y el CC escaló a un enfrentamiento entre el gobernador Miguel Barbosa y el CEPC. La solicitud de información firmada por el CEPC, acompañada de medio centenar de organizaciones de la sociedad civil sobre los recursos utilizados por el gobierno del estado para enfrentar la contingencia sanitaria provocada por la pandemia, fue lo que detonó la confrontación pública.

Lejos de dar una respuesta institucional a la petición o de entablar un diálogo con el CEPC para resolver las diferencias, el gobernador Barbosa optó por denostar públicamente al CEPC, arremetiendo contra ellos en al menos cuatro conferencias de prensa.¹³

Por supuesto, al haber este hostigamiento por parte del gobierno al órgano ciudadano del Sistema, se afectó el funcionamiento de la Comisión Ejecutiva ya que, en medio de la disputa judicial y el desencuentro político, la Secretaría Técnica quedó atrapada en el conflicto y su titular, Héctor Reyes Pacheco, que en un principio optó por obedecer a la parte gubernamental, terminó renunciando el 2 de julio de 2020.

A su vez, al no servir la cadena de transmisión de los insumos que deben generarse y trasladarse de la Comisión Ejecutiva hacia el CC, este termina por

.....
13 Ver:

1) Gobierno de Puebla, videoconferencia de prensa, 19 de mayo de 2020, minuto 28:30. En <https://www.youtube.com/watch?v=pK-6SP16XAM>.

2) Gobierno de Puebla, videoconferencia de prensa, 4 de junio de 2020, minuto 25. En <https://www.youtube.com/watch?v=Si3aDxvN96s>

3) Gobierno de Puebla, videoconferencia de prensa, 25 de junio de 2020, minuto 47:30. En <https://www.youtube.com/watch?v=IFbUFj7V4yQ&t=2732s>

4) Gobierno de Puebla, videoconferencia de prensa, 14 de agosto de 2020, minuto 35:15. En <https://www.youtube.com/watch?v=FxTdz8cBtXs>

no llevar a cabo acciones coordinadas entre las instituciones que lo conforman para combatir la corrupción y sólo realizan de manera aislada algunas labores propias de cada institución, como si no fueran parte de un sistema que se encuentra en una ley.

A continuación analizaremos los resultados del Comité Coordinador obtenidos de 2018 a 2020, veremos que en el momento en que el CEPC y el CC entraron en conflicto se afectó la capacidad de este último de dar resultados en el combate a la corrupción, desperdiciando tiempo y recursos.

6.5.2 El Comité Coordinador del SEA

El artículo 8 de la LESAEP establece que el Comité Coordinador “es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción”.

El artículo 10 de la Ley establece quiénes conforman el CC: un representante del Comité Estatal de Participación Ciudadana, que fungirá como presidente; el titular de la Auditoría Superior; el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; el titular de la Secretaría de la Función Pública (antes contraloría); un representante del Consejo de la Judicatura; el presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; y el Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa.

La trascendencia de este órgano recae en la posibilidad de encauzar las diferentes funciones y facultades de los siete miembros para construir un verdadero sistema generador de política de Estado y no un simple órgano de reuniones protocolarias (Kaiser y Alcázar, 2016).

De acuerdo con su primer informe, para el CC de Puebla la corrupción es “un fenómeno multifactorial que debe ser analizado desde diversas perspectivas” (Comité Coordinador, 2018, p.14) y nada más.

Al igual que el CEPC, el primer año para el CC fue de instalación, “reconocimiento del terreno” y elaboración de propuestas para echar a andar el Sistema, contando con el apoyo técnico de la Secretaría Ejecutiva y la voluntad política del gobierno del Estado.

Guiado “por el marco de la rendición de cuentas y la transparencia”, el CC, en su primer informe, planteó cinco líneas estratégicas para llevar a cabo su objetivo principal: 1) Desarrollo institucional; 2) Diagnóstico de programas y

acciones para detectar, prevenir y sancionar; 3) Mapeo de riesgos de corrupción y medidas para mitigarlos; 4) Implementación de los mecanismos de comunicación del SEA; y 5) Fortalecimiento del gobierno abierto.

En la Tabla 6.9 presentamos una síntesis de los resultados registrados por el CC en su primer informe, de acuerdo con cada una de sus líneas estratégicas:

TABLA 6.9. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y RESULTADOS DEL COMITÉ COORDINADOR DEL SEA, 2017-2018

1. Desarrollo institucional	<ul style="list-style-type: none"> » Instalación del CC. » Elaboración de un calendario de sesiones ordinarias. » Elaboración de un Programa de Trabajo Anual. » Aprobación de la misión y visión del SEA. » Elaboración de sus lineamientos que regulan las sesiones del CC.
2. Diagnóstico de programas y acciones para detectar, prevenir y sancionar	<ul style="list-style-type: none"> » Propuesta para desarrollar un proyecto de criterios de evaluación de casos, para que el CC les dé seguimiento de manera objetiva. » Propuesta de política integral acerca de perfiles para la designación de contralores. » Exhorto a las autoridades municipales para que en la designación de contralores observen lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades y la Ley Orgánica Municipal. » Elaboración de un catálogo de programas y acciones en materia de anticorrupción de las instituciones integrantes del SEA.
3. Mapeo de riesgos de corrupción y medidas para mitigarlos	<ul style="list-style-type: none"> » Formación de un grupo de trabajo que analice el marco legal estatal en materia anticorrupción. » Impulso a la implementación del Marco Integrado del Control Interno en el ámbito municipal (acordado en el Sistema nacional de Fiscalización).
4. Implementación de los mecanismos de comunicación del SEA	<ul style="list-style-type: none"> » Elaboración de un protocolo de comunicación interna y externa (hacia la ciudadanía). » Propuesta de imagen institucional del SEA. » Elaboración de una propuesta de comunicación que proporcione elementos para el desarrollo de una política estatal anticorrupción. » Propuesta de una línea telefónica "01-800-CONTIGO" (la cual en el segundo informe se reportó que fue declarada inviable por su impacto presupuestal y por su duplicidad con las líneas telefónicas dependientes de la SFP y del Consejo de la Judicatura).
5. Fortalecimiento del gobierno abierto	<ul style="list-style-type: none"> » Propuesta de acuerdo para que los integrantes del SEA cumplan con sus obligaciones de transparencia en la Plataforma Nacional. » Propuesta de mecanismos de Contraloría Ciudadana que promueva la rendición de cuentas.

Fuente: elaboración propia con datos del primer informe del CC, 2018.

De la línea estratégica 2, llama la atención la propuesta “para desarrollar un proyecto de criterios de evaluación de casos, para que el CC les dé seguimiento de manera objetiva”. Según la explicación en el primer informe, la propuesta terminó en un acuerdo en el cual el CC “estableció que, para ejercer las competencias permanentes en la atención de asuntos específicos de actos de corrupción, y para emitir recomendaciones no vinculantes en materia de

prevención y lucha contra la corrupción, el Comité (Coordinador) actuará con base en la normatividad vigente” (Comité Coordinador, 2018, p. 25).

El CEPC ha propuesto al CC que exhorte a las instituciones encargadas de la seguridad pública en Puebla para que informen sobre las medidas que han implementado para combatir la corrupción con el fin de que, en forma preventiva, se realicen las recomendaciones no vinculantes pertinentes. Además, el CEPC le ha solicitado al CC que considere, investigue o pida una aclaración pública de los casos que PCCI ha documentado, aportando indicios sobre presuntos hechos de corrupción. Los artículos 23 y 32 de la Ley facultan al CEPC para solicitar exhortos al CC.¹⁴

Sin embargo, el CC ha procrastinado e ignorado todas las solicitudes de exhorto del CEPC, como se puede leer en el tercer informe de este último (CEPC, 2020, pp.56-57).

En el segundo año, es identificable el trabajo colaborativo del CEPC con la Secretaría Técnica en la Comisión Ejecutiva como “órgano de apoyo” del CC, proveyéndole a este asistencia técnica y los insumos necesarios para la realización de sus “atribuciones, objetivos y fines”, de acuerdo con lo establecido en los artículos 25 y 31 de la LESAEP.

En el contenido de un total de 9 actas de reuniones ordinarias y extraordinarias y 11 minutas de reuniones de trabajo llevadas a cabo durante 2019, se puede apreciar que los temas de los productos que el CC presenta en su informe, varios de ellos son el resultado del trabajo de la Comisión Ejecutiva¹⁵. De hecho, el Programa de Trabajo Anual del CC se discute en la Comisión Ejecutiva y posteriormente el CC lo aprueba. Con ello, la Comisión Ejecutiva propone (envía los insumos) y el CC revisa y aprueba, pero no es un trabajo exclusivo del CC.

14 Artículo 23: El Comité Estatal de Participación Ciudadana podrá solicitar al Comité Coordinador Estatal la emisión de exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiera de aclaración pública. Los exhortos tendrán por objeto requerir a las autoridades competentes información sobre la atención al asunto de que se trate. Artículo 32 (último párrafo): “La Comisión Ejecutiva –de la que forman parte cuatro de los cinco integrantes del CEPC– podrá, en el ámbito de sus atribuciones, emitir los exhortos que considere necesarios a las autoridades integrantes del Comité Coordinador Estatal, a través del Secretario Técnico.

15 Todas las actas y minutas de 2018 y 2019 de la Comisión Ejecutiva se encuentran junto con las actas del Órgano de Gobierno del SEA en la página del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla en <http://seseap.puebla.gob.mx/transparencia/actas-de-sesiones-del-organo-de-gobierno> consultado el 7 de diciembre de 2020.

Para su segundo informe, el cc redujo a tres sus líneas estratégicas: 1) Fortalecimiento institucional; 2) Diseño de la política estatal anticorrupción, y 3) Gobernanza.

En forma enunciativa, este es el trabajo realizado en 2019 informado por la Secretaría Ejecutiva, con las aportaciones de la Comisión Ejecutiva y aprobado por el cc, de acuerdo con cada línea estratégica:

TABLA 6.10. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y RESULTADOS DEL COMITÉ COORDINADOR DEL SEA 2018-2019

LÍNEAS ESTRATÉGICAS	RESULTADOS
1. Fortalecimiento institucional.	<ul style="list-style-type: none"> » Estudio de metodologías para la evaluación de riesgos de corrupción. » Análisis del marco normativo de las instituciones del CC. *Elaboración de un mapa de riesgos de corrupción, de acuerdo con el diagnóstico para la PEA. » Definición del marco conceptual del Macroproceso. » Información recabada de 97 titulares de las Contralorías Municipales para la elaboración del diagnóstico sobre la conformación de los Órganos Internos de Control. » Convenio entre la Fiscalía Anticorrupción y la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica de la Secretaría de Planeación y Finanzas. » Diagnóstico sobre los procedimientos de investigación y sanción de los servidores públicos del Poder Judicial. » Promoción para la implementación de sistemas electrónicos de procesamiento de información vinculada al SEA. » Desarrollo de solución tecnológica para establecer la interconexión de la información estatal a la Plataforma Digital Nacional. » Análisis comparativo de los delitos por hechos de corrupción establecidos en los códigos penales. » Elaboración de los lineamientos que regulan las sesiones del SEA. » Propuesta de evaluación y seguimiento del SEA. » Proyecto de guía para la integración de los informes anuales de actividades del CC y del SEA. » Proyecto de bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Estatal.
2. Diseño de la Política Estatal Anticorrupción	<ul style="list-style-type: none"> » Integración del diagnóstico de la corrupción en el estado de Puebla. » Desarrollo y presentación del documento preliminar de las acciones de política pública”.
3. Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> » *Ocho talleres (con 284 asistentes de 146 municipios) de capacitación y sensibilización en materia de combate a la corrupción. » *Gestiones para establecer la obligatoriedad de acreditar un curso de inducción para el ingreso y permanencia en el servicio público. » *Integración del repositorio Co-Creando para difundir investigaciones académicas relacionadas con el tema del combate a la corrupción. » *Elaboración de un proyecto de revista.

Fuente: elaboración propia con datos del segundo informe del cc, 2019

Al comparar el informe del CC con las actas de la Comisión Ejecutiva se percibe que en aquel año de 2019 existía todavía una cierta colaboración sistémica entre el CEPC, la Secretaría Técnica y el CC, a pesar de la inestabilidad política de 2019 producida por el conflicto poselectoral de 2018 y el fallecimiento de Martha Érika Alonso, quien había sido declarada gobernadora electa en diciembre de ese mismo año.

El 21 de enero de 2019 el Congreso del Estado de Puebla eligió a Guillermo Pacheco Pulido como gobernador interino.

El 1 de agosto de agosto de 2019, Luis Miguel Barbosa Huerta asumió la gubernatura del estado de Puebla, después de una elección en la que el “clientelismo electoral” jugó un papel fundamental en los resultados finales de esa contienda (ver PCCI, 2020).

El 27 de septiembre de 2019 el gobernador Barbosa anunció el nombramiento de Laura Villaseñor Rosales como titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Para la segunda mitad del mes de noviembre de 2019, el CC estaba integrado por Daniel Valdés Amaro, representante del CEPC y presidente del Sistema; Laura Villaseñor, secretaria de la Función Pública; Marcela Carcaño, comisionada presidenta del ITAIPUE, Lourdes Dib y Álvarez, magistrada presidenta del TJA, Francisco Romero Serrano, titular de la Auditoría Superior del Estado de Puebla (ASE); María Eugenia Calderón Olimán, entonces titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción del Estado de Puebla (FEC-CEP); Héctor Sánchez Sánchez, presidente del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) y representante del Consejo de la Judicatura.

En los últimos tres meses de 2019 comenzó a gestarse el problema entre el CEPC y el CC, conflicto que se prolongó durante todo el año de 2020 (y continúa en febrero de 2021), lo cual se refleja en una drástica disminución de resultados (que en 2020 son casi nulos) del CC como parte del Sistema (es decir, con los insumos enviados por la Comisión Ejecutiva), en comparación con lo hecho en 2019, habiendo recibido para 2020 un presupuesto en conjunto de las instituciones de más de 400 millones de pesos:

TABLA 6.11. PRESUPUESTO 2020 DE LAS INSTITUCIONES QUE INTEGRAN EL COMITÉ COORDINADOR Y DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

INSTITUCIÓN	MONTO
Tribunal de Justicia Administrativa	\$46,087,738
Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.	19,486,073
Secretaría de la Función Pública	169,974,759
Auditoría Superior de Justicia	155,315,974
Secretaría Ejecutiva del SEA	20,376,651
Subtotal (Presupuesto del CC)	411,241,195
Comité Estatal de Participación Ciudadana	7,446,675
Total	\$418,687,870

Fuente: elaboración propia con datos de la Ley de Egresos (Congreso del Estado de Puebla, 2020). En este cuadro no se encuentran los presupuestos del Consejo de la Judicatura ni de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, instituciones representadas en el CC.

En su informe de 2020, el CC alcanzó a decir que ya tenía un diagnóstico de la situación de la corrupción en Puebla (fue presentado por la ST desde finales de 2019 al CC y este cuestionó su metodología y algunos datos), las etapas del macroproceso para la coordinación de los integrantes del CC, seguimiento a seis recomendaciones no vinculantes emitidas en 2019 (entre ellas la recomendación al CEPC, cuya diferencia con el ITAIPUE está en un juzgado federal) sin que surgiera una nueva recomendación no vinculante en 2020, los avances de la interconexión a la plataforma digital nacional y el programa de diseño e implementación de la plataforma digital estatal (trabajo desarrollado por la Unidad de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital de la Secretaría Ejecutiva), un programa de comunicación del SEA con la ciudadanía y difusión de cultura anticorrupción y la metodología para la elaboración de la Política Estatal, que sigue sin ser aprobada.

Ciertamente, en lo particular, todas las instituciones que conforman el CC no han dejado de tener actividades (ver anexo), pero las aportaciones que por ley tienen que realizar para el Sistema por ser integrantes del CC, fueron escasas en 2020, por no decir nulas.

“Lo expresado en este informe –escribió el CC en 2020– revela la importancia y trascendencia de la vinculación de los entes integrantes del CCE en el combate a la corrupción...”, y tiene toda la razón.

Los pobres resultados exhibidos en el informe 2020 del CC confirman que el Sistema Estatal Anticorrupción no funciona si los dos principales colegiados

que conforman el Sistema –el CEPC y el CC– están confrontados; una confrontación incitada por una funcionaria e instigada mediáticamente por un gobernador.

Y un Sistema Estatal Anticorrupción que no funciona termina por generar altísimos costos para la sociedad, no sólo por las cantidades de dinero presupuestadas para cada una de las instituciones que lo conforman (ver Tabla 6.11), sino, sobre todo, porque la corrupción sigue sangrando los recursos del Estado en perjuicio de quienes realmente los necesitan.



CONCLUSIONES

El estado de Puebla se encuentra entre los 10 estados con los números más preocupantes en las mediciones del fenómeno social de la corrupción. Su situación de gravedad impide que las instituciones del Estado funcionen adecuadamente obstaculizando el potencial bienestar de la sociedad.

Las distintas mediciones que durante las primeras dos décadas del siglo XXI han dado cuenta del problema de la corrupción a nivel nacional, han colocado a la entidad poblana entre los estados con mayor presencia del fenómeno, ya sea de acuerdo con lo que perciben sus habitantes sobre la existencia de la corrupción en general (ocupando el lugar número 24 a nivel nacional) o bien, en cuanto a las experiencias en las que la ciudadanía ha sido víctima de la “pequeña corrupción”. Debe mencionarse que se realizaron esfuerzos por tratar de disminuir esta última hasta 2017, cuando la entidad ocupó el segundo lugar nacional con la menor tasa de prevalencia de experiencias de corrupción en trámites y servicios.

Lamentablemente, ENCIG del INEGI nos muestra que en 2019 la entidad descendió hasta el lugar 23. El costo promedio de la “pequeña corrupción” en pagos, trámites, solicitudes de servicios y otros contactos con autoridades en Puebla fue de 5,300 pesos. Si consideramos que hubo en ese año 210,379 personas que experimentaron la corrupción en al menos un trámite, podemos decir entonces que la “pequeña corrupción” se “tragó” la cantidad de 1,115 millones de pesos.

El tamaño de la corrupción existente coincide con el bajo nivel de bienestar de las y los poblanos. La “correspondencia positiva” entre menores porcentajes de corrupción, que coinciden con un mayor PIB per cápita observable en el ámbito internacional, es difícil de sostener en el ámbito nacional y en la comparación entre estados. Sin embargo, Puebla se encuentra entre las diez entidades con mayor corrupción (grande y pequeña) y se ubica entre los diez últimos lugares en cuanto a su promedio del PIB per cápita de los últimos tres años (lugar 25). Es decir, en Puebla hay mayores porcentajes de corrupción que coinciden con menores promedios de PIB per cápita.

Algo similar ocurre al relacionar los porcentajes y lugares que ocupan los estados en materia de corrupción con los porcentajes y lugares que ocupan en los rubros de pobreza y pobreza extrema. No todos los estados con meno-

res índices de corrupción son entidades con menos personas pobres. Sin embargo, Puebla es de las entidades en las que sí coincide el hecho de tener altos porcentajes de corrupción con altos porcentajes de habitantes viviendo en pobreza (58.9 %) y en pobreza extrema (8.6 %), ocupando los lugares 28 y 26 respectivamente entre los estados de la República. Estados con altos índices de corrupción, tienen menores porcentajes de PIB per cápita y mayores porcentajes de pobreza y pobreza extrema.

Sobre la correspondencia entre mayor educación y menores índices de corrupción y viceversa en las entidades de la República, Puebla es una de las entidades que escapan a esa lógica: tiene altas puntuaciones en Matemáticas y regulares puntuaciones en Lenguaje y comunicación, pero malas calificaciones en “disminución de los índices de corrupción”.

La corrupción ha sido percibida por la ciudadanía poblana como uno de los problemas más graves que le aquejan, sólo por debajo de la inseguridad y la delincuencia, y en 2019 estuvo incluso por encima del desempleo. Los porcentajes de percepción sobre aquellos problemas que pueden identificarse o relacionarse más con la corrupción, tales como el mal desempeño del gobierno, la mala aplicación de la ley, la falta de rendición de cuentas y, por supuesto, la inseguridad y la delincuencia, han ido en aumento. Sobre este último problema, la institución encargada de hacerle frente, la policía, en sus diferentes corporaciones (tránsito, preventiva municipal, policía estatal, ministerial o judicial y federal) no ha dejado de tener altos porcentajes de percepción de corrupción, a pesar de que en 2020 se ha dado una pequeña disminución.

El poder judicial en Puebla también experimenta aumentos en sus porcentajes de percepción de corrupción de 2013 a 2017. En 2019 jueces y magistrados ocuparon ya el sexto lugar cuando en 2015 llegaron a estar en el lugar número 12, alejados de los primeros lugares de las instituciones con mayores índices de corrupción. No es casualidad que en cuanto al Estado de Derecho, World Justice Project ubique a la entidad poblana en 2019-2020 en un preocupante lugar 31 entre los estados de la República Mexicana.

En materia de transparencia y acceso a la información, Puebla tiene un marco jurídico con calificación aprobatoria (7.1). Sin embargo, al no estar acompañada de una política anticorrupción, la transparencia con alta calificación en su legalidad puede convertirse en alta impunidad. Aunque tiene buenas calificaciones en *transparencia activa* y en los *datos abiertos*, reprueba en *transparencia proactiva* y *acceso a la información* desde la perspectiva gubernamental

y desde el punto de vista de los ciudadanos. Con todo esto, la transparencia en Puebla termina por ser “de fachada” y una puerta abierta a la impunidad.

La impunidad es otro frente abierto en el estado de Puebla que se une a las bajas calificaciones en el funcionamiento del Estado de Derecho, ya que se encuentra entre los diez estados que tienen los grados más altos de impunidad con un índice superior al índice nacional. Ello refleja que sus sistemas de seguridad y de impartición de justicia tienen serias deficiencias que terminan por vulnerar derechos humanos entre sus habitantes.

Todos estos datos –ciertamente preocupantes–, coinciden con el tercer aniversario de la existencia de un Sistema Estatal Anticorrupción cuyo ambiente político en el que se ha desenvuelto, particularmente desde 2019 hasta la fecha (febrero de 2021), no ha sido el más propicio para cumplir con sus objetivos y ejercer las atribuciones que la Ley le confiere. Hasta el momento, es difícil discernir si los resultados de sus acciones han incidido en la disminución de los indicadores con los cuales se mide el fenómeno de la corrupción.

Por un lado, a pesar de los grandes esfuerzos realizados tanto de la parte ciudadana como de algunas de las instituciones que forman parte de los Sistemas Anticorrupción, ha faltado comunicación o entendimiento entre quienes diseñaron e impulsaron el Sistema (algunos académicos y líderes de organizaciones de la sociedad civil) con quienes lo operan (los comités coordinadores, los comités de participación ciudadana y las secretarías técnicas del sistema nacional y de los sistemas estatales anticorrupción). Esto ha provocado que estos últimos diseñaran planes y políticas poco orientadas hacia los objetivos del diseño institucional original, impactando tímidamente en el combate a la corrupción desde sus causas. Por lo mismo, no existe una “pedagogía pública” en la que se explique a la sociedad civil, a las universidades y a la ciudadanía en general, que el Sistema, más que ser un sistema punitivo (una parte ciertamente lo es), está diseñado principalmente para generar información, detectar las zonas de riesgo de corrupción, inyectar inteligencia institucional y con ello prevenir la corrupción. Esta falta de explicación de lo que es el Sistema ha provocado desencuentros entre los resultados que están dando los sistemas y las expectativas que se manifiestan en la opinión pública (políticos corruptos en la cárcel).

En el caso concreto del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla, su funcionamiento se ha visto gravemente obstaculizado debido al conflicto suscitado entre el gobierno del estado de Puebla, encabezado por Luis Miguel Barbosa,

y el Comité Estatal de Participación Ciudadana. Desde el origen de este desencuentro es claro que quienes representan a los organismos autónomos en el llamado Comité Coordinador se encuentran capturados por el gobierno del Estado. Encabezados por quien fungió como secretaria de la Función Pública (septiembre de 2019 a octubre de 2020), sin ningún fundamento y motivación, iniciaron una disputa con el CEPC, que hasta el momento (febrero de 2021) se encuentra en los tribunales federales.

Durante 2020, después de recibir una solicitud de información sobre los gastos realizados por su gobierno durante la pandemia –solicitud firmada por el CEPC y media centena de organizaciones de la sociedad civil–, el gobernador escaló el conflicto y, a través de difamaciones, lo llevó al terreno mediático.

El conflicto jurídico-político está afectando gravemente el funcionamiento del Sistema en Puebla: al no trabajar con el CEPC en la Comisión Ejecutiva, la Secretaría Técnica carece de insumos para llevarlos al Comité Coordinador y este –como se puede observar en su informe de 2020– carece de resultados que muestren avances fehacientes en la prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción. Con ello se desperdician recursos públicos y propician que el problema de la corrupción se profundice aún más, con todas las consecuencias que terminarán impactando de manera negativa (menor bienestar, más pobreza, más inseguridad, deficiente impartición de justicia, etcétera) en la vida cotidiana de los habitantes del estado de Puebla.



REFERENCIAS

- Acosta, Mariclaire (2018). Seminario “Retos de la Política Anticorrupción”. México: Comité de Participación Ciudadana. Documento PDF. Consultado 12 de noviembre de 2020. http://sumawebdesarrollo.com/cpcnacional_wp/wp-content/uploads/2019/05/Discurso-Maiclaire-Acosta.pdf
- Alonso Muñoz, Roberto Ignacio (2017). “Transparencia simulada: la captura institucional y obstáculos al derecho a saber”. En Rafael Moreno Valle Rosas (2011-2017) La persistencia del autoritarismo subnacional. Hernández Avendaño, Juan Luis (coordinador). México: Universidad Iberoamericana Puebla. Pp. 20-39.
- Aroche, Ernesto y Cruz, Cuahtémoc (2020). “Continúa la simulación de transparencia en Puebla”. 9 de julio 2020. México: Nexos y MCCI. Consultado, 30 de enero de 2021. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1704>
- Berlanga, Karen (2018). 1er Informe de Actividades. Octubre 2018. Puebla, México: Sistema Estatal Anticorrupción. Documento PDF. Consultado el 30 de noviembre de 2020. https://cpcpuebla.org.mx/docs/Plan_Trabajo2018/anual-2018/DiscursoInforme.pdf
- Bohórquez, Eduardo; Castillo, Roberto; Mancini, Luna; Tello, Irene y Torres, Gustavo H. (2017). Coeficiente TAI (Transparencia, Anticorrupción e Impunidad Cero), una nueva métrica integral. México: Impunidad Cero. Documento PDF. Consultado 25 de enero de 2021. <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/51/archivo/1526575325094.pdf>
- Bohórquez, Eduardo; Guzmán, Irasema y Petersen, Germán (2016). Más transparencia no es igual a menos corrupción. México: PIRC, RRC, CIDE. Consultado 26 de enero de 2021. <https://rendiciondecuentas.org.mx/factofilia-mas-transparencia-no-es-igual-a-menos-corrupcion/>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2020). Código Penal Federal. Documento PDF, Pp. 62-74. Consultado el 25 de enero de 2021. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2020). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Documento PDF. Consultado el 26 de enero de 2021. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019). Ley General de Responsabilidades Administrativas. Documento PDF, Pp. 17-22. Consultado el 25 de enero de 2021. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf
- Casar, María Amparo (2016). México: Anatomía de la Corrupción. Segunda edición, octubre 2016. México: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). Libro en PDF. Consultado el 25 de enero de 2021. https://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/Anatomia_de_la_corrupcion.pdf
- Casar, María Amparo., y Ugalde, Luis Carlos (2018), Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México. Ciudad de México: Integralia Consul-

- tores – Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. Consultado el 25 de enero de 2021. <https://dinerobajolamesa.org/wp-content/uploads/2018/05/Dinero-Bajo-la-Mesa-Financiamiento-y-Gasto-Ilegal-de-las-Campa%C3%B1as-en-M%C3%A9xico.pdf>
- Citibanamex (2018). México Indicadores Regionales de Actividad Económica 2018. Dirección de Estudios Económicos. Documento PDF. México: Banco Nacional de México. Consultado el 24 de enero de 2021. <https://www.banamex.com/sitios/analisis-financiero/pdf/revistas/IRAE/IRAE2018.pdf>
- Citibanamex (2019). México Indicadores Regionales de Actividad Económica 2019. Dirección de Estudios Económicos. Documento PDF. México: Banco Nacional de México. Consultado el 24 de enero de 2021. <https://www.banamex.com/sitios/analisis-financiero/pdf/revistas/IRAE/IRAE-2019.pdf>
- Citibanamex (2020). México Indicadores Regionales de Actividad Económica 2020. Dirección de Estudios Económicos. Documento PDF. México: Banco Nacional de México. Consultado el 24 de enero de 2021. <https://www.banamex.com/sitios/analisis-financiero/pdf/revistas/IRAE/IRAE2020.pdf>
- Comité Coordinador Estatal (2018). Informe anual 2018. México: SEAP. Documento PDF. Consultado el 28 de enero de 2021. <https://seapuebla.org.mx/informe-anual-2017-2018-del-comit%C3%A9-coordinador-estatal>
- Comité Coordinador Estatal (2019). Informe anual. Comité Coordinador 2019. Segundo informe de actividades. México: SEAP. Documento PDF. Consultado el 28 de enero de 2021. <https://seapuebla.org.mx/informe-anual-2018-2019-del-comit%C3%A9-coordinador-estatal>
- Comité Coordinador Estatal (2020). Informe anual del Comité Coordinador 2020. Tercer Informe. México: SEAP. Documento PDF. Consultado el 28 de enero de 2021. <https://seapuebla.org.mx/informe-anual-2019-2020-del-comit%C3%A9-coordinador-estatal>
- Comité Estatal de Participación Ciudadana (2018). Primer informe anual 2017-2018. Sistema Estatal Anticorrupción Puebla. Consultado el 29 de octubre de 2020. <https://seapuebla.org.mx/informe-anual-2017-2018-del-comit%C3%A9-de-participaci%C3%B3n-ciudadana>
- Comité Estatal de Participación Ciudadana (2019). 2 Informe. Comité Estatal de Participación Ciudadana. México: CEPC. Documento PDF. Consultado el 29 de enero de 2021. https://cpcpuebla.org.mx/docs/Plan_Trabajo2019/Informe_CPC_2019.pdf
- Comité Estatal de Participación Ciudadana (2020). Informe 2020. México: CEPC. Documento PDF. Consultado el 29 de enero de 2021. https://cpcpuebla.org.mx/docs/Plan_Trabajo2020/informeCEPC_final.pdf
- Comité Estatal de Participación Ciudadana, et al (2018). Política Estatal Anticorrupción (octubre 2018). Propuesta. México: CEPC.
- Congreso del Estado de Puebla, LIX Legislatura (2017). Se aprueba en el Pleno a los 9 integrantes de la Comisión de Selección. Comunicado 1154. 4 de julio de 2017. Puebla: Congreso del Estado. Consultado el 29 de enero de 2021. http://micrositios.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=7176:se-aprueba-en-el-pleno-a-los-9-integrantes-de-la-comisi%C3%B3n-de-selecci%C3%B3n&Itemid=501

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). Informes de pobreza y evaluación de las entidades federativas. México: CONEVAL Consultado el 24 de enero de 2021. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Informes_Pobreza_Evaluacion_2020.aspx
- Confederación Patronal de la República Mexicana (2018). MxSinCorrupción. Porcentaje de empresas COPARMEX que han experimentado corrupción en trámites públicos en el último año. Marzo de 2020. México: COPARMEX. Consultado el 2 de junio de 2020. <https://coparmex.org.mx/data-coparmex/dc-mxsincorruptcion/>
- Faya Yáñez, Luis Gildardo (2018). Transformar paradigmas: de la justicia punitiva a la restaurativa. México Evalúa. Consultado 5 de octubre de 2020. <http://www.mexicoevalua.org/proyectojusticia/transformar-paradigmas-de-la-justicia-punitiva-a-la-restaurativa/>
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. (2015). Índice del Derecho a la Información en México, IDAIM Resultados 2015. México: Fundar. Consultado 26 de enero de 2021. https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/IDAIM_2015.pdf
- Gobierno del Estado de Puebla (2020). Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2020. México: Secretaría de Gobernación-Orden Jurídico Poblano. Documento PDF. Consultado el 29 de enero 2021. https://iee-puebla.org.mx/2020/informacionFinanciera/Ley_de_Egresos_del_Estado_de_Puebla_para_el_Ejercicio_Fiscal_2020.pdf
- Gobierno del Estado de Puebla-Poder Legislativo (2016). Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla. Periódico Oficial del Estado de Puebla. 27 de diciembre de 2016. Consultado el 28 de octubre de 2020. http://periodicooficial.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/T_33_27122016_C.pdf
- Gobierno del Estado de Puebla (2020), Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla. Consultado el 30 de octubre de 2020. <https://www.seapuebla.org.mx/ley-organica-de-la-fiscalia-general-del-estado-de-puebla.html>
- Guillén Reyes, Alejandro (coordinador) (2020), Dinero ilegal y elecciones al menor postor en Puebla. Episodio 2: 2019. Puebla, México: PCCI. Documento PDF. Consultado el 25 de enero de 2021. https://pueblacontralacorruptcion.org/wp-content/uploads/2020/06/Dinero_Ilegal_Episodio-2.pdf
- H. Congreso del Estado de Puebla (2020). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Consultado el 26 de enero de 2021. https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24
- Hernández Verme, P. L., & Herrera Madrid, P. (2018). “Corrupción, Gobernabilidad y Crecimiento Económico. Un estudio empírico”. *Acta Universitaria*, 28 (NE-1), 31-41. doi: 10.15174/au.2018.2006. México: Universidad de Guanajuato.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Centro de Investigación y Docencia Económicas (2019). Métrica de Gobierno Abierto. Informe Ciudadano. México: INAI-CIDE. Documento PDF. Consultado el 28 de enero de 2021. <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/04/Metrica-Reporte-2019.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2020). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG). Tabulados básicos. IV Corrupción. México:

- INEGI. Consultado el 25 de enero de 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/enci-g/2019/#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2018). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 (ENCIG.) Marco conceptual. México: INEGI. Documento PDF. Consultado el 25 de enero de 2021. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825100667.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2018). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 (ENCIG). Tabulados básicos. IV Corrupción. México: INEGI. Consultado el 25 de enero de 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/default.html#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2016). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015 (ENCIG). Tabulados básicos. IV Corrupción. México: INEGI Consultado el 25 de enero de 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/default.html#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2014). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 (ENCIG). Marco conceptual. México: INEGI. Documento PDF. Consultado el 25 de enero de 2021. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENCIG/2013/mar_conp/702825062484.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2014). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 (ENCIG). Tabulados básicos. IV Corrupción. México: INEGI. Consultado el 25 de enero de 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2013/default.html#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2019). Encuesta Nacional de Victimización de Empresas 2018 (ENVE). Tabulados básicos. I Nivel de victimización. México: INEGI. Consultado el 2 de junio de 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/enve/2018/default.html#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2020). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2013, 2015, 2017, 2019 y 2020. Tabulados básicos. VI Desempeño institucional. México: INEGI. Consultado el 25 de enero de 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2019). Informe de resultados PLANEA EMS 2017. El aprendizaje de los alumnos de educación media superior en México. Lenguaje y Comunicación. Matemáticas. México: INEE. Documento PDF. Consultado el 24 de enero de 2021. <https://historico.mejoredu.gob.mx/wp-content/uploads/2019/05/P1D320.pdf>
- Jiménez Ríos, Itzel y Mastretta, Sergio (2020). Adquisiciones públicas bajo la lupa 2019-2020. México: PCCI. Consultado el 3 de febrero de 2021. <https://pueblacontralacorrupcion.org/wp-content/uploads/2021/01/Licitaciones-2019-2020-FINAL.pdf>
- Kaiser, Max y Alcázar, Fernando (2016). El Sistema Nacional Anticorrupción: ¿qué sigue? Este País. Consultado el 29 de enero de 2021. <https://estepais.com/impreso/el-siste->

- [ma-nacional-anticorrupcion-que-sigue/](#)
- KPMG (2008). Encuesta de fraude y corrupción en México 2008. México: KPMG. Consultado el 25 de enero de 2021. <http://plataforma.responsable.net/explorar/encuesta-fraude-corrupcion-mexico-2008>.
- Lajous, Alejandra (2019). La sociedad civil vs. la corrupción. México: Grijalbo.
- Le Clercq Ortega, Juan A., Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo (coordinadores) (2018). Índice de Impunidad México 2018. La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018. México: UDLAP-CESIJ. PDF. Consultado el 26 de enero de 2021. https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf
- México ¿cómo vamos? (2019). En cifras ¿cómo vamos? 2019. México: El Observatorio Económico México ¿cómo vamos? Documento PDF. Consultado el 24 de enero de 2021. <https://mexicocomovamos.mx/new/md-multimedia/1560809782-420.pdf>
- México ¿cómo vamos? (2020). En cifras ¿cómo vamos? 2020. México: El Observatorio Económico México ¿cómo vamos? Documento PDF. Consultado el 24 de enero de 2021. <https://mexicocomovamos.mx/encifrascomovamos.pdf>
- México ¿cómo vamos? (2020). Crecimiento económico estatal: En el último trimestre de 2019 se registran tasas negativas en 22 estados del país. México: El Observatorio Económico México ¿cómo vamos? Documento PDF. Consultado el 24 de enero de 2021. <https://www.mexicocomovamos.mx/?s=contenido&id=1442>
- Merino, Mauricio (2013). “La captura de los puestos públicos”. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Año LVIII, núm. 219. Septiembre-diciembre 2013. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 135-156.
- Merino, Mauricio (2015). México: la batalla contra la corrupción (Una reseña sobre las reformas a favor de la transparencia y en contra de la corrupción). Junio 2015. Wilson Center Mexico Institute.
- 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. México: INAI.
- Merino, Mauricio (26 de junio de 2020). Los comités de participación ciudadana y la labor de pedagogía Pública. Ciclo de Seminarios Breves “Rendición de cuentas y participación ciudadana para el combate a la corrupción” del CIDE. Conferencia llevada a cabo el 26 de junio 2020 (apuntes personales).
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y Grupo Reforma (12 de marzo de 2020). Encuesta nacional. Periódico Reforma, 12 de marzo de 2020. P. 13. México: MCCI-Grupo Reforma.
- Morales Canales, Lourdes (2018). Claroscuros poblanos. 1 de noviembre de 2018. México: El Universal. Consultado el 29 de enero de 2021. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/lourdes-morales-canales/nacion/claroscuros-poblanos?page=2>
- Organización de las Naciones Unidas (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Documento PDF. Nueva York: Oficina contra la Droga y el Delito. Consultado el 5 de abril de 2020. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf

- Real Academia Española (2020). Corrupción. Diccionario de la lengua española. Consultado el 3 de abril 2020. <https://dle.rae.es/?w=corrupci%C3%B3n>
- Red de Rendición de Cuentas (2018), Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública. (Documento preliminar, versión ejecutiva). México: Red de Rendición de Cuentas-Centro de Investigación y Docencia Económicas. Consultado el 25 de enero de 2021. <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-Versio%CC%81n-Ejecutiva-180618.pdf>
- Roldán Xopa, José (2015). “El Sistema Nacional Anticorrupción, hacia la inteligencia institucional. En La corrupción en México: transamos y no avanzamos. Índice de Competitividad Internacional 2015. Pp. 147-151. México: Instituto Mexicano de la Competitividad A.C. Documento PDF.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla (2019). Primera sesión ordinaria de la Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. 12 de febrero de 2019. México: SESEAP. Documento PDF. Consultado el 29 de enero de 2021. <http://seseap.puebla.gob.mx/images/actas/2019/scano050.pdf>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2020). Política Nacional Anticorrupción. México: SNA. Documento PDF. Consultado el 28 de enero de 2021. <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>
- Torres, Luis Mauricio (2015). “Aceitar la maquinaria”. En La corrupción en México: transamos y no avanzamos. Índice de Competitividad Internacional 2015. Pp. 51-60. México: Instituto Mexicano de la Competitividad A.C. Documento PDF.
- Transparencia Internacional (2018). Glosario Anti-Corrupción. Transparencia Internacional. Consultado el 25 de enero de 2021. <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>
- Transparencia Internacional (2021). Índice de Percepción de Corrupción IPC 2020. Transparencia Internacional. Consultado el 28 de enero de 2021. https://mcusercontent.com/61dfdb1c3176a38518acodc4d/files/ob99ed7b-4892-444d-af17-2aba9e067d79/CPI2020_Report_ES_WEB.pdf
- Transparencia Mexicana (2001). Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001. Documento PDF. México: Transparencia Mexicana. Consultado el 25 de enero de 2021. <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/Presentacion-Encuesta-Nacional-de-Corrupci%C3%B3n-y-Buen-Gobierno-2001.pdf>
- Transparencia Mexicana (2011). Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2010. Documento PDF. México: Transparencia Mexicana. Consultado el 25 de enero de 2021. <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-IN-CBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>
- World Justice Project (2019). Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020. Las 32 entidades bajo la lupa ciudadana. USA: WJP. Documento PDF. Consultado el 26 de enero de 2021. https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/1_ReporteSpanish_MSI-2019-2020-VF2.pdf

ANEXO 1

PROGRAMAS Y ACCIONES EN MATERIA DE ANTICORRUPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES INTEGRANTES DEL SEA, 2017, 2018 Y 2019

AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO

PRIMER INFORME, 2018	SEGUNDO INFORME, 2019	TERCER INFORME, 2020
<ul style="list-style-type: none"> » Reportó que llevaba a cabo 12 procesos de combate a la corrupción (la mayoría de estos de carácter preventivo). » Acciones de acercamiento con la niñez, adolescentes y universitarios » Implementación de un "Sistema de Evaluación y Administración de Riesgos". » Capacitación del 68% de la plantilla total de la ASE y certificación de cien servidores públicos en fiscalización pública. » Capacitación a 3 mil 487 servidores públicos de las entidades fiscalizadas. 	<p>Acciones de detección:</p> <ul style="list-style-type: none"> » 4 informes generales respecto de la Cuenta Pública del Estado y cuentas públicas de los municipios del ejercicio 2017. » 2 reportes semestrales sobre la solventación de recomendaciones y acciones emitidas a las entidades fiscalizadas correspondientes al ejercicio 2016. » 261 visitas domiciliarias a las entidades fiscalizadas y en los sitios de las obras públicas. » 322 cédulas de resultados para emitir recomendaciones en materia de desempeño. Acciones sancionatorias: se entregaron la totalidad de los informes individuales de las cuentas públicas del ejercicio 2017. Acciones preventivas: » 125 sesiones de capacitación externa en las que participaron 5,258 servidores públicos. » 265 horas de capacitación interna. » Concursos de fotografía, dibujo y cuento. 	<ul style="list-style-type: none"> » Firma de convenio de colaboración con el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado y emisión del Programa Anual de Capacitación a Entidades Fiscalizadas. » Creación de la Auditoría Especial Forense "para afianzar objetivos y estrategias del SEA". » Entrega de 82 informes individuales del ejercicio 2018 a la Comisión Inspectoral del Congreso del Estado. » Siete visitas domiciliarias a entidades fiscalizadas. » Actualización de 224 procedimientos administrativos de determinación de responsabilidades. » Notificación de 321 cédulas de resultados para emitir recomendaciones en materia de desempeño. » Trámite de 19 denuncias ciudadanas en etapa de substanciación.

FISCALÍA ESPECIALIZADA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO

PRIMER INFORME, 2018	SEGUNDO INFORME, 2019	TERCER INFORME, 2020
<p>» Llevó a cabo 1 mil 396 determinaciones de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación iniciadas por hechos con apariencia de delitos de corrupción cometidos por servidores públicos o particulares", denunciados por la ciudadanía ante la FECCE.</p>	<p>» Solicitud de 26 órdenes de aprehensión ante el juez de control.</p> <p>» Acción penal en 30 averiguaciones previas.</p> <p>» Judicialización de 54 carpetas de investigación ante un juez de control.</p> <p>» Creación del programa de visitas al interior de los Centros de Reinserción Social para invitar a denunciar hechos de corrupción.</p> <p>» Capacitación de todo el personal en el Sistema Nacional Anticorrupción.</p> <p>» Acercamiento de los servicios que ofrece la Fiscalía a través de una unidad móvil en 4 municipios.</p> <p>» Impartición de conferencias.</p>	<p>» Vinculó a proceso a un presidente municipal, un regidor de hacienda municipal, un contralor municipal, un ex oficial mayor, notarios, policías municipales y un ex diputado federal, "entre otros".</p> <p>» En cuanto al anterior sistema penal "se ejerció acción penal en contra de expresidentes municipales" (no dice cuántos).</p>

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE PUEBLA

PRIMER INFORME, 2018	SEGUNDO INFORME, 2019	TERCER INFORME, 2020
<p>» Atención de quejas y denuncias.</p>	<p>» Sin reporte</p>	<p>» Sin reporte</p>

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

PRIMER INFORME, 2018	SEGUNDO INFORME, 2019	TERCER INFORME, 2020
<p>» Publicación de documentos de interés en el portal Puebla Activa en relación al proceso de reconstrucción de viviendas dañadas por el sismo del 19 de septiembre de 2017.</p> <p>» 75 acciones de "Usuario Simulado" (programa para identificar irregularidades en los trámites y servicios que ofrecen las dependencias).</p> <p>» En cuanto a quejas y denuncias, se dio atención a 1 mil 186 personas a través del 01-800-HONESTO.</p>	<p>» Sin reporte</p>	<p>» Inicio de 18 procedimientos de responsabilidad administrativa.</p> <p>» No contó con resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes (Tercer Informe CC, 2020, p. 26).</p> <p>» Desarrollo del mecanismo digital #PROIntegridad para la presentación de denuncias.</p> <p>» "Manual Administrativo de Aplicación Estatal en materia de Control Interno para el Estado de Puebla".</p>

CONSEJO DE LA JUDICATURA

PRIMER INFORME, 2018	SEGUNDO INFORME, 2019	TERCER INFORME, 2020
<ul style="list-style-type: none"> » Del servicio denominado "24/7" se atendieron 83 reportes que pudieran constituir faltas administrativas. » A través de la línea telefónica de la Comisión de Vigilancia y Visitaduría del Consejo de la Judicatura se atendieron 440 reportes y realizó 56 cambios de adscripción, entre ellos jueces y magistrados. *52 visitas en 16 distintos distritos judiciales para recibir y dar seguimiento a quejas. 	<ul style="list-style-type: none"> » Sin reporte 	<ul style="list-style-type: none"> » Inició el proceso de certificación en la norma internacional ISO 37001, la cual establece los requisitos que debe cumplir un sistema de gestión "antisoborno". » Creó el observatorio de Sentencias con Perspectiva de Género e impartió un diplomado sobre el tema. » Difusión a través del programa de radio "De la Mano con la Justicia" y de las redes sociales, los servicios y acciones que realiza, incluyendo las enfocadas al tema Anticorrupción.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

PRIMER INFORME, 2018	SEGUNDO INFORME, 2019	TERCER INFORME, 2020
<ul style="list-style-type: none"> » * Del programa "Trámite y resolución de los procedimientos relativos a las responsabilidades administrativas, aún no contaba con resoluciones definitivas. » *Realización del "Sistema para la asignación aleatoria de expedientes a salas unitarias". 	<ul style="list-style-type: none"> » *Cursos de capacitación a su personal en materia anticorrupción obteniendo la certificación ECO 500 "Acción con legalidad y prevención de la corrupción en la administración pública". » *Armonización del Código de Ética con el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. » *63 juicios contenciosos administrativos relacionados con responsabilidades de servidores públicos y 22 procedimientos de presunta responsabilidad administrativa. » *Impartición de conferencias y cátedras, celebración de conversatorios y mesas de trabajo. » *Entrevistas en radio. *Convenios con distintas instituciones. Capacitación al personal de archivo del Tribunal. 	<ul style="list-style-type: none"> » *Asistencia a cursos, conferencias y diplomados por parte de su personal. » *Han impartido diversas conferencias, participado en mesas de trabajo y foros académicos para difundir materias de su competencia.

ANEXO 2 PROPUESTAS

Además de lo expresado en el capítulo 6 sobre la política estatal anticorrupción y los ejes y acciones que ahí se plantean para llevarlas a cabo por parte del Sistema Estatal Anticorrupción (SEAP), es necesario complementarla con algunas otras propuestas que esperamos sean también de utilidad para los interesados en el tema. Las primeras, aunque hacen referencia a aspectos específicos de la realidad sobre la corrupción en el estado de Puebla, pueden servir también para el ámbito nacional u otras entidades de la República; las segundas, son aportaciones que ha publicado la Unidad de investigación aplicada de Mexicanos contra la corrupción y la impunidad teniendo como referente al gobierno federal pero que en PCCI consideramos que la mayoría de ellas pueden adaptarse a la realidad estatal.

» **Impulsar el combate a la corrupción mediante la cooperación entre el gobierno, académicos, empresarios, sociedad civil y ciudadanos**

Ningún actor solo y por su cuenta puede tener éxito en el combate a la corrupción. El conflicto entre la representación ciudadana en el Sistema Estatal Anticorrupción en Puebla y el gobierno del estado paraliza el funcionamiento del Sistema y el flujo de propuestas y acciones que provienen de académicos y de la sociedad civil para combatir la corrupción en forma institucional. Es urgente resolver dicho conflicto.

» **Difundir qué es el Sistema Estatal Anticorrupción**

Es importante explicar en distintos foros públicos, en universidades, en grupos de la sociedad civil, en medios de comunicación y entre los ciudadanos interesados en el tema qué es y para qué sirve a la ciudadanía el SEAP y las instituciones que lo componen.

» **Rencauzar el combate contra la corrupción**

Enfocarse no sólo en sus efectos sino también en las causas que la originan. Es importante, particularmente por quienes conforman el SEAP, recuperar las ideas de quienes diseñaron el Sistema Anticorrupción con el fin de enriquecer los planes anuales y tener mayor precisión en los objetivos y acciones que se vayan a realizar.

» **Fortalecer institucionalmente el Servicio Civil de Carrera**

Aunque ha sido una idea difundida e incluso legislada en México, lo cierto es que no es una realidad ni en el ámbito federal ni en el estatal. Esta es una de las propuestas medulares para atajar la captura de los puestos, que a su vez es una de las causas que originan la corrupción en forma sistémica.

» **Creación de consejos ciudadanos para la selección de los titulares de los organismos autónomos**

Con el fin de prevenir en la medida de lo posible la captura de los puestos e impulsar la participación de la sociedad en la designación de los titulares. Este proceso dará mayor legitimidad a los mismos en su papel de “contrapesos”.

» **Creación de una fiscalía especializada anticorrupción autónoma**

En la actualidad forma parte de la estructura orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla. Una fiscalía especializada anticorrupción dotada de autonomía constitucional le permitiría a la entidad contar con un órgano que investigue de forma objetiva e independiente los hechos delictivos en materia de corrupción.

Anticorrupción: la agenda pendiente

*Unidad de investigación aplicada
de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad¹*

» **Erradicar el financiamiento ilegal de las campañas políticas**

Por cada peso legal existen hasta 25 pesos ilegales gastados por partidos y candidatos. Además de cancelar la competencia equitativa, el financiamiento ilegal empeña las decisiones de los ganadores para saldar los compromisos derivados de ese financiamiento.

» **Fortalecer las instituciones para el combate a la corrupción**

Apostar por las instituciones en lugar de por las personas es garantía de éxito a largo plazo. Son las instituciones las únicas capaces de poner en práctica la identificación, prevención, investigación y sanción de los actos y redes de corrupción.

.....
1 La versión original se encuentra en Revista Nexos. México: 1 de febrero de 2021. <https://www.nexos.com.mx/?p=52924>

» **Modificar los mecanismos de compras y contrataciones del gobierno**

Los mecanismos y vacíos legales que permitieron la corrupción del pasado hoy siguen vigentes. Urge acotar los supuestos de excepción a la licitación pública, así como rediseñar y mejorar los sistemas de compras y obras del gobierno.

» **Padrón único nacional de proveedores y contratistas del gobierno**

Las mejores prácticas comienzan por la transparencia a través de plataformas que permitan a cualquier ciudadano acceder a la información sobre las contrataciones federales (tipo de bienes y servicios adquiridos, condiciones del contrato, nombre de la entidad contratante, datos completos de la empresa contratista y condiciones del contrato). Esta medida debe ir acompañada de la posibilidad real de presentar quejas ante un ombudsman que deberá procesarlas en un tiempo razonable y previo al otorgamiento de la licitación.

» **Reducir la discrecionalidad en el gasto público y en la reasignación del presupuesto**

Para seguir la pista del dinero hace falta información sobre el uso de recursos públicos. En nuestro país existe un bajo nivel de controles democráticos (Cámara de Diputados) e institucionales, lo que ha permitido seguir usando el erario con discrecionalidad y opacidad.

» **Crear un padrón único de beneficiarios de los programas sociales**

Sin un padrón único y verificable que agrupe a los beneficiarios por programa que permita conocer el universo de los mismos, la verificación de su vigencia (altas y bajas), el tipo de ayuda recibida y el medio y seguimiento de la entrega, la corrupción, en su manifestación de uso político de los recursos públicos, seguirá siendo la norma.

» **Disminuir sensiblemente el uso de dinero en efectivo y elevar la inclusión financiera**

El uso de efectivo deberá prohibirse en toda transacción gubernamental y de partidos políticos para garantizar su trazabilidad. Promover la bancarización o inclusión financiera favorece la disminución de la pequeña corrupción en las transacciones cotidianas de la ciudadanía.

» **Reforzar los mecanismos de transparencia y gobierno abierto**

Aun cuando este gobierno ha presumido ser más abierto y transparente que ninguno, una gran cantidad de fuentes de información han desaparecido o perdido calidad. Éstas deben restaurarse y ampliarse para que la rendición de cuentas, base del combate a la corrupción, sea efectiva.

» **Incorporar al sector privado en el combate a la corrupción**

La corrupción en la vida pública va de la mano con la corrupción en el ámbito privado. La empresa privada debe ser incluida en el combate a la corrupción a través de un sistema de denuncia y de su participación a través de programas de integridad y cumplimiento.

