

— Resumen Ejecutivo —

Política Estatal Anticorrupción *PEAPUEBLA*



PEAPUEBLA

Política Estatal Anticorrupción del Estado de Puebla

Resumen Ejecutivo

Política Estatal Anticorrupción PEAPUEBLA



La política pública tiene como

objetivo la coordinación estratégica de una serie de acciones y proyectos de los entes públicos obligados por la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla. La Política Estatal Anticorrupción (PEAPUEBLA) es el resultado del trabajo de los miembros del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción del estado. Fue construida desde un enfoque sistémico y multifactorial con una alineación y homologación con los objetivos de la Política Nacional Anticorrupción y teniendo una clara contextualización de la problemática en el estado. La política estatal tiene cuatro principios transversales y cinco ejes estratégicos con un total de 12 objetivos específicos y 50 prioridades de política con un plazo determinado de implementación.

La PEAPUEBLA responde a las obligaciones internacionales, nacionales y estatales en combate a la corrupción. Después de las reformas constitucionales y legales que dieron paso a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y obligó a los 32 estados de la república a la creación de sistemas locales anticorrupción en el año 2015, se realizaron los cambios al marco constitucional y legal del estado de Puebla para la creación y consolidación de un siste-

ma local en los años 2016 y 2017. El Comité Coordinador del sistema se conformó por un comité de participación ciudadana y por representantes de las siguientes instituciones: el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, la Auditoría Superior del Estado de Puebla, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el Poder Judicial del Estado de Puebla, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (ITAIPUE) y la Secretaría de la Función Pública del Estado de Puebla. En el año 2018 se creó la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción como un órgano descentralizado que provee asistencia técnica e insumos al Comité Coordinador para el desempeño de sus atribuciones.

“
La PEAPUEBLA responde a las obligaciones internacionales, nacionales y estatales en combate a la corrupción.

La PEAPUEBLA, diseñada por el Comité Coordinador a través de la Secretaría Ejecutiva, define a la corrupción como un conjunto de prácticas o conductas ilegales y deshonestas que transgreden el interés público a cambio de beneficios privados y alteran el orden social en un sentido parcial. La política se construyó con una visión estratégica que requiere una agenda en la que sociedad y gobierno trabajen de manera conjunta para lograr una Puebla sin corrupción. Esta visión parte de una apreciación de la realidad, teórica y técnicamente suficiente, que enmarca un horizonte temporal para la consolidación de la política.



▲ Luis Miguel Barbosa, Gobernador de Puebla, durante la presentación de la PEAPUEBLA.

Árbol de Problemas



▲ Fuente: PEA Puebla



▲ *Comité Coordinador Estatal*
De izquierda a derecha, Francisco Javier Mariscal Magdaleno, Francisco García Blanco, Jesús Castro Jácome, María de Lourdes Dib y Álvarez y Hugo López Silva.

“

La política se construyó con una visión estratégica que requiere una agenda en la que sociedad y gobierno trabajen de manera conjunta.

La política contiene un diagnóstico de la situación de la corrupción en el estado, en el cual se presentan los censos, conversatorios, encuestas e índices consultados o realizados para dicho fin.

La política contiene un diagnóstico de la situación de la corrupción en el estado, en el cual se presentan los censos, conversatorios, encuestas e índices consultados o realizados para dicho fin. A partir del diagnóstico y en concordancia con la Política Nacional Anticorrupción se definieron los factores de la corrupción. El documento reconoce cuatro factores como las principales causas de la corrupción, los cuales son: 1) la prevalencia de altos niveles de impunidad, 2) la existencia de espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad, 3) la falta de sentido de corresponsabilidad y 4)

la distorsión de las interacciones entre el gobierno y la sociedad. Se problematiza el tema a través de un árbol de problemas, en el cual se especifican 13 causas y 13 efectos distribuidos entre los cuatro factores identificados. En cada factor se presenta la correlación entre causa y efecto. Sin embargo, se reconoce que ciertas causas pueden tener una correlación directa con otros factores diferentes a los presentados en su factor. La división y esquematización no es determinante ni excluyente, sino que es complementaria.

La PEAPUEBLA especifica cinco ejes estratégicos de acción, cada uno con 10 prioridades de política pública. El primero es el combate a la corrupción y la impunidad a través de una estrategia de fortalecimiento de los procesos de denuncia y de las instituciones de procuración e impartición y justicia, así como de las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.

El segundo eje estratégico es el combate a la arbitrariedad y el abuso del poder con el fin de disminuir los espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad y el abuso del poder en la gestión pública, mediante la mejora de procesos, control interno, auditoría, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas de la administración pública.

El tercer eje estratégico propone impulsar la gestión pública en materia de transparencia, rendición de cuentas y mejoramiento de procesos, a través de la promoción de una gestión pública efectiva en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad e iniciativa privada mediante la eliminación de barreras para acceder a los trámites y servicios, asimetrías de información y deficiencias en los procesos, así como el fortalecimiento de los marcos regulatorios y de actuación en áreas de riesgo.

El cuarto eje estratégico reconoce la necesidad de involucrar a la sociedad, sector público y privado propiciando el involucramiento de los diferentes sectores sociales en el control de la corrupción, a través de mecanismos de participación, vigilancia y autorregulación social, con una perspectiva de gobierno abierto e incluyente. En este eje se prevé la creación de mecanismos de participación, vigilancia y autorregulación social como lo serán la creación de observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción.

El quinto eje estratégico aborda la prevención de la corrupción a través de la promoción de la Cultura de la legalidad y la integridad, teniendo como puntos de acción la creación de condiciones institucionales y sociales que fomenten la integridad y la legalidad, prevengan la corrupción y eviten su consolidación. Este eje tiene una visión a largo plazo con fines de consolidar un cambio social.

El efecto esperado de la formación de una cultura de la integridad y la legalidad es la disminución de hechos de corrupción, pero sobre todo, busca ser la base del fortalecimiento del estado de derecho y del desarrollo sostenible.

Estructura de la PEAPUEBLA



Este eje representa un modelo de transformación de fondo que hace un llamado a la acción y al compromiso de corresponsabilidad de la sociedad. Así, se pretende atender las causas originales y profundas de la corrupción. La mayoría de las prioridades de este eje tienen un margen de implementación a largo plazo porque se reconoce que cambios de este tipo así lo requieren.

La política también contiene principios transversales y criterios de implementación. La PEAPUEBLA reconoce la coordinación, los derechos humanos, el gobierno abierto y la inteligencia contra la corrupción como los cuatro principios transversales que deberán ser considerados por cada una de las acciones que deriven de su puesta en marcha. Por otro lado, en la sección de implementación, evaluación y seguimiento, la política estatal aclara los pla-



▲ *Luis Miguel Barbosa, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla.*



▲ *La secretaria técnica del SESEA Claudette Hanan, en la presentación de la PEAPUEBLA.*

“ Para la PEAPUEBLA el proceso de evaluación se divide en cuatro fases (diseño, implementación, comunicación y seguimiento).

zos específicos en los que deberán llevarse a cabo cada una de las 50 prioridades de política pública y específica el rol de los integrantes del Comité Coordinador en las mismas, los cuales pueden tener carácter de agente coordinador, agente evaluador o agente de apoyo, dependiendo de sus atribuciones y competencias. En cuanto a la gradualidad de implementación, un total de 25 prioridades tienen un plan de acción

a corto plazo (3 años), mientras que 16 prioridades tienen un plan de acción a mediano plazo (6 años), y las 9 prioridades restantes tienen un plan a largo plazo (más de 6 años).

La Secretaría Ejecutiva, como institución evaluadora primaria, operará y realizará evaluaciones bajo los aspectos de mejora, rendición de cuen-

tas y construcción de conocimiento. En la evaluación de mejora los actores podrán identificar las necesidades no cubiertas y los aspectos que en la implementación pueden adecuarse para eliminar las desviaciones de los objetivos y asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos por la PEAPUEBLA. La evaluación de rendición de cuentas, con un enfoque en los medios y los resultados, permitirá que el futuro Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción en Puebla ofrezca evidencia e información relevante para la mejor comprensión del fenómeno de la corrupción, así como para su tratamiento. Una vez que se desarrollen los indicadores de gestión, resultados e impacto se contará con la presencia de un evaluador externo. Finalmente, la evaluación para la construcción de conocimiento y comunicación dará paso al acervo científico anticorrupción.



▲ De izquierda a derecha (Francisco García Blanco, Jesús Castro Jácome, María del Lourdes Dib y Álvarez, Claudette Hanan Zehenny, Hugo López Silva).

Para la PEAPUEBLA el proceso de evaluación se divide en cuatro fases (diseño, implementación, comunicación y seguimiento). En la fase de diseño se identificará el objetivo de evaluación, se seleccionará el objeto, se delimitará el alcance, se crearán criterios de evaluación y se elegirá una entidad evaluadora externa. En la fase de implementación se creará el plan de trabajo, se recopilará la información, se elaborará un informe el cual contendrá los aspectos

de mejora considerados como relevantes para realizar el o los ajustes del programa de implementación. En la tercera fase, la de comunicación, se dará parte de los resultados al Comité Coordinador del Sistema Estatal y se publicarán los resultados de la evaluación. En la cuarta y última fase, se aborda el seguimiento a través de la identificación de aspectos de mejora y el ajuste de las prioridades de política pública. Esta evaluación requiere una estrecha relación con los órdenes de gobierno estatal y

municipal. Para el caso del ámbito estatal, el programa de implementación de la PEAPUEBLA será la pauta a seguir por los poderes, los entes autónomos, así como dependencias y entidades de la administración pública estatal. Por otro lado, la colaboración con el ámbito municipal se desarrollará a través de dos mecanismos: agendas de colaboración e integración de las prioridades de política pública a los planes municipales de desarrollo.

Fases de la evaluación PEAPUEBLA

Fase I Diseño	Fase II Implementación	Fase III Comunicación	Fase IV Seguimiento
1. Identificación de objetivo de evaluación	1. Diseño de plan de trabajo	1. Comunicación de resultados a CC	1. Identificación de aspectos de mejora
2. Selección del objeto de evaluación	2. Recopilación de información	2. Publicación de resultados de la evaluación	2. Ajustes de prioridades de política pública
3. Delimitación de alcance	3. Elaboración de informe		
4. Creación de criterios a evaluar	4. Elaboración de aspectos de mejora		
5. Selección del evaluador			

Pasos a seguir en la implementación de la PEAPUEBLA.

El Sistema Estatal Anticorrupción es un entramado de instituciones, procesos e instrumentos bastante amplio y complejo. Las distintas manifestaciones que se observan de la corrupción en nuestro país son altamente diversificadas y pueden implicar altas incidencias de pequeños actos de corrupción (sobornos a funcionarios de ventanilla, por ejemplo). De igual manera, grandes casos de redes delinuenciales vinculadas a hechos de corrupción que requiere de esquemas de coordinación y colaboración para enfocar la acción pública en la solución de un fenómeno que es complejo.

Desde su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el 26 de noviembre del año 2021, la PEAPUEBLA define un diagnóstico y prioridades, como plan estratégico de largo plazo, para enfrentar el malestar de la corrupción desde sus causas. Es un mandato legal vigente, el cual ordena a la Secretaría Ejecutiva elaborar el anteproyecto del programa de implementación de la Política Estatal Anticorrupción, mismo que estará alineado a la metodología definida para la Política Nacional Anticorrupción y será sometido a consideración del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción durante el segundo semestre de 2022.

Este programa de implementación tiene por lo menos 4 elementos de orientación y análisis que son:

- a. Articular instituciones, procesos, y acciones a partir de la Política Estatal Anticorrupción en los horizontes temporales establecidos.
- b. Establecer instrumentos de coordinación para realizar eficazmente su tramo de responsabilidad en la prevención, detección, substanciación y sanción en materia anti-corrupción.



De izquierda a derecha (Jesús Castro Jácome, Francisco García Blanco, Gilberto Higuera Bernal, Sergio Salomón Cespedes, Eduardo Rivera Pérez, Ana Lucía Hill Mayoral, Claudette Hanan Zehenny, María del Lourdes Dib y Álvarez, Héctor Sánchez Sánchez, Hugo López Silva).

- c. Articular procesos interinstitucionales adecuados y ágiles que permitan disuadir y castigar actos de corrupción y controlar los recursos públicos.
- d. Establecer mediciones y metodologías de medición alineadas a la Política Nacional Anticorrupción y a los instrumentos de planeación del desarrollo en el estado de Puebla.

Para ello, se determinó seguir en el camino recorrido por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción en la construcción de los elementos que permitan la implementación y evaluación de la PEAPUEBLA estableciendo un esquema que permita contar con procesos y procedimientos claros que se enfoquen no solo en la identificación de funciones sino en el proceso que deriva de hacer frente a la corrupción generando valor público.

En este sentido, como primera etapa del programa de implementación se requiere un diagnóstico que tenga como punto focal las

“

Desde su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el 26 de noviembre del año 2021, la PEAPUEBLA define un diagnóstico y prioridades, como plan estratégico de largo plazo.

Ruta del programa de implementación



▲ Fuente: PEAPUEBLA

instituciones que forman parte del Sistema Estatal Anticorrupción. Prestando especial atención a las capacidades y recursos que tienen a su disposición para realizar sus mandatos específicos en materia de combate a la corrupción de manera eficaz, estas capacidades institucionales se documentarán en las siguientes categorías:

- Gestión financiera: hace referencia a la capacidad de la organización de crear y operar eficazmente subsistemas administrativos encargados de recibir, gestionar, controlar, transparentar y evaluar el ejercicio de los recursos públicos a su disposición. Aquí se trata específicamente del manejo de recursos orientados en cada institución del Sistema Estatal Anticorrupción para realizar su mandato relacionado con el combate y el control de la corrupción.
- Gestión de recursos humanos: hace referencia a la capacidad de la organización para articular procesos de reclutamiento, selección, contratación, evaluación del desempeño, promoción y separación de personas servidoras públicas con las capacidades suficientes para desempeñar funciones y actividades clave.
- Gestión de la información: es la inteligencia institucional, la cual hace referencia a la capacidad de la organización para reca-

bar, procesar y utilizar adecuadamente la información a su disposición con el objeto de desarrollar sus funciones sustantivas, así como para rendir cuentas a la sociedad a través de los canales de transparencia. Esta capacidad habilita a las organizaciones para el desarrollo de sus funciones, así como lograr establecer canales efectivos de vinculación con otras instituciones que permitan el flujo adecuado de información clave para el desarrollo de los procesos en materia de combate a la corrupción.

- Gestión estratégica: finalmente, este elemento tiene como referencia a la posibilidad de articular adecuadamente los elementos de recursos financieros, humanos, e información a partir de procesos de planeación eficaz.



Invitados Especiales

De izquierda a derecha: Claudette Hanan Zehenny, Gilberto Higuera Bernal, Héctor Sánchez Sánchez, Sergio Salomón Céspedes, Eduardo Rivera Pérez y Ana Lucía Hill Mayoral.

“

Será un proceso que implica un amplio diálogo social y técnico en el que deberán participar todos los actores sociales y que tendrá como elemento de valor medir la eficiencia y eficacia con que se llevan a cabo las estrategias anticorrupción.

La segunda etapa, denominada diseño de estrategia, implica el diseño de planes por cada uno de los ejes de la PEAPUEBLA que sean medibles, específicos e integrados al presupuesto disponible para cada institución que se constituye como un agente de transformación (integrantes del Comité Coordinador Estatal). En esta etapa será necesario identificar los elementos que permitirán la vinculación y articulación de los integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción para asegurar los procesos de prevención, detección y sanción de faltas administrativas, así como fiscalización y control de recursos públicos.

En la tercera etapa, definición de la agenda de transformación, se establecerán instrumentos de política (tales como los planes de

implementación de los ejes estratégicos de la PEAPUEBLA y el Anexo Transversal Presupuestal Anticorrupción), que tienen como objeto articular transversalmente la actuación de las instituciones públicas en torno a agendas comunes.

Finalmente, la cuarta etapa, evaluación de resultados, será un proceso que implica un amplio diálogo social y técnico en el que deberán participar todos los actores sociales y que tendrá como elemento de valor medir la eficiencia y eficacia con que se llevan a cabo las estrategias anticorrupción, evaluar la capacidad de realizar determinadas acciones y delimitar los obstáculos o áreas de oportunidad, así como establecer las acciones correspondientes para su intervención.