

El sistema anticorrupción: caso Puebla*

Anti-corruption system: the case in Puebla

Montserrat Miquel Hernández**
Juan Jesús Limón Gutiérrez***
José Fabián Ramírez Morales****

* Artículo de investigación postulado el 11/04/2023 y aceptado para publicación el 12/09/2023

** Profesora Investigadora en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
montserrat.miquel@correo.buap.mx, <https://orcid.org/0000-0002-3005-0565>

*** Profesor Investigador en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
juan.limong@correo.buap.mx, <https://orcid.org/0009-0004-9588-3148>

**** Profesor Investigador en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
josefabian.ramirez@correo.buap.mx, <https://orcid.org/0009-0006-0772-9082>

RESUMEN

En México, la corrupción ha sido uno de los factores que más afectan al desarrollo del país tanto económicamente como en el aprovechamiento de los recursos públicos, el estado de Puebla no es la excepción. El objetivo de este trabajo es analizar la implementación del sistema anticorrupción en Puebla y el avance que se ha tenido en esta materia en dicha entidad federativa como parte de un estudio exploratorio. La metodología utilizada es mixta, se hace una revisión de cifras en materia de corrupción para el estado de Puebla y una revisión jurídica y documental de la situación del sistema anticorrupción. De lo anterior, se desprende que, si bien, el estado armonizó la legislación en esta materia con el orden federal el sistema no ha dado los resultados esperados y la corrupción sigue presente.

PALABRAS CLAVES

Corrupción, sistema nacional anticorrupción, Puebla, confianza.

SUMARIO

Introducción.
Apuntes teóricos sobre la corrupción.
Acciones emprendidas por México para el combate a la corrupción.
Metodología.
Desarrollo.
Cifras en materia de corrupción.
Conclusiones.
Bibliografía

ABSTRACT

In Mexico, corruption has been one of the factors that most affect the development of the country both economically and in the use of public resources, and the state of Puebla is no exception. The objective of this work is to analyze the implementation of the anti-corruption system in Puebla. What progress has been made in this matter as part of an exploratory study? A mixed methodology is used to go over figures on corruption for the state of Puebla by a legal and documentary review of the situation of the anti-corruption system. The outcome is that, although the state harmonized the legislation on this matter with the federal order, the system has not given the expected results and corruption is still present.

KEYWORDS

Corruption, national anti-corruption system, Puebla, trust.

Introducción

La corrupción se define como: “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”¹, esta concepto pone énfasis en el tema del abuso del poder como condición de la corrupción. Esta es un problemática que aqueja a las sociedades humanas, sin embargo, puede ser un fenómeno cuyas dimensiones e intensidad sean de tal magnitud que adquiera la capacidad de corroer los cimientos sobre los que se erige la organización social y sus costos son muy altos. Este problema con origen en el abuso del poder público es un fenómeno que ha acompañado al México institucional desde la Revolución Mexicana, esta historia se caracteriza por un régimen político de partido único y un sistema económico de estado intervencionista; la corrupción pública en México se dio por la vía de “disponer de las funciones públicas como si fueran propiedad privada”², al amparo de un sistema jurídico que permitió la impunidad.

El modelo de estado benefactor del periodo de 1950 a 1982 terminó ahogado en la inviabilidad económica, sin embargo, el cambio hacia un modelo económico radicalmente distinto impulsado por las élites —internas y externas— abrió la expectativa de modernización bajo la racionalidad escrupulosa de los mercados asentada en la legalidad, una modernización económica y social que se presumía sin espacio para la corrupción. Pero, lo que se ha visto en México a lo largo de más de 36 años de gobiernos neoliberales es una simulación en la que las élites del poder público, a hurtadillas, tras el telón de la reforma estructural de la economía, han instrumentado un fino sistema de corrupción e impunidad que utilizan como bastión de una industria privada de extracción ilegal de riqueza.

No es solo la riqueza proveniente del presupuesto público, sino también la del narcotráfico y de la delincuencia organizada. Por ejemplo, el caso de los gobernadores que, al amparo de la descentralización del gasto público de los estados, dispusieron de ingentes cantidades de dinero público, se vincularon a grupos del crimen organizado para beneficio personal y para desviar recursos a las campañas políticas; el saqueo de Pemex, al amparo de la reforma energética³; el despojo a las instituciones públicas de salud a través de las compras de medicamentos e insumos; la triangulación de recursos públicos a empresas fantasmas a través de universidades y otros organismos públicos. Todo esto coordinado desde los ministerios de bienestar social, de desarrollo territorial y urbano, entre muchos otros casos.

El fenómeno de la corrupción que puede ubicarse con claridad en el ámbito de la élite política es más profundo, extendió sus raíces hacia niveles inferiores de la sociedad mexicana y alcanzó a funcionarios públicos menores. Maureen⁴, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), refiere los altos niveles de corrupción que percibe la población en importantes organismos que tendrían como función algún aspecto del combate a la delincuencia y las trasgresiones a la Ley, entre ellos, la Policía Federal, la Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía), la Policía Ministerial o Judicial, la Policía Estatal, el Ministerio Público, las Procuradurías y Fiscalías locales, jueces, Policía Municipal y Policía de Tránsito.

1 Casar, María Amparo. México: anatomía de la corrupción, México, MCCI/USAID, 2020.

2 Zaid, Gabriel. La propiedad privada de las funciones públicas. *Vuelta*, 120, 1986, pp. 29.

3 Aunque Pemex ha sido saqueado históricamente

4 Maureen Meyer y Hinojosa, Gina El Sistema Nacional Anticorrupción de México. Una oportunidad histórica en la lucha contra la corrupción. WOLA Advocacy for Human Rights in Americas, 2018, [consulta: 15 de agosto de 2022]. Disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/05/Corruption-Report-SPAN.pdf>.

La corrupción en México desde el poder público alcanzó una gran “sofisticación” en el diseño y ejecución sobre la base de: i) una asimetría en información, operación y control de la política presupuestal; ii) el contubernio de integrantes de los poderes públicos, el ejecutivo, el legislativo y el judicial; iii) la participación de los gobernadores. Toda una industria sofisticada de extracción del presupuesto público de manera ilícita.

Entre las causas de la corrupción, el estudio de Ethos⁵ menciona las siguientes: un sistema legal y judicial ineficiente, baja calidad de la regulación administrativa, inexistencia de supervisión y reglas claras, ausencia de criterios meritocráticos en el servicio público, ausencia de incentivos económicos basados en el desempeño, instancias anticorrupción débiles. Estas causas, salvo la primera y la última, son relevantes para niveles que podríamos llamar inerciales, propios de la conducta de los agentes gubernamentales en el desempeño de sus funciones, corrupción de baja escala, que no es el caso de nuestro país. Para el caso de México son más relevantes las causas asociadas a un sistema legal y judicial débil y un sistema anticorrupción ineficaz.

Apuntes teóricos sobre la corrupción

Existe un amplio recorrido teórico por el tema de la corrupción, varios académicos y expertos que han contribuido a estudio su estudio y desarrollo de perspectivas sobre el tema. Algunos de los más relevantes son:

- Horacio: Poeta y filósofo romano que vivió del 65 a.C. al 8 a.C. Escribió sobre los peligros de la corrupción y la importancia de los valores morales en la sociedad.⁶
- La organización Transparencia Internacional que lucha contra la corrupción. Han desarrollado un índice de percepción que mide los niveles en diferentes países⁷.
- Robert Klitgaard: Un economista estadounidense que desarrolló la fórmula “Corrupción = Monopolio + Discreción - Responsabilidad” para explicar sus causas⁸.
- Susan Rose-Ackerman: politóloga estadounidense que ha escrito extensamente sobre la corrupción y sus efectos en la sociedad. Ha desarrollado el concepto de “gran corrupción” para describir el afecto al gobierno en gran escala⁹.
- James Scott: politólogo estadounidense que explica las raíces culturales de la corrupción. Sostiene que esta es a menudo una respuesta a gobiernos opresivos y autoritarios que limitan las oportunidades económicas de los ciudadanos.

5 Cfr. ETHOS. Sistema Nacional Anticorrupción y el Nuevo Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). ETHOS Innovación en Políticas Públicas, 2017, [Consulta: 25 de agosto de 2022]. Disponible en: https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf.

6 Cfr. Cayón Fallón, Edgardo. “Las Teorías de La Corrupción.” CESA. 2019. [Consultado 7 de septiembre de 2023]. Recuperado en: <https://www.cesa.edu.co/news/las-teorias-de-la-corrupcion>.

7 Cfr.. “Así Se Mide La Corrupción En México: D.Noticias.” Deloitte México, 19 de Diciembre de 2017, [consultado el 7 de septiembre de 2023]. Recuperado de: <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/dnoticias/articulos/asi-se-mide-corrupcion-mexico.html>.

8 Cfr. Maúrtua de Romaña, Oscar. “Enfoques Sobre La Corrupción En El Perú.” Academia.edu, 26 de Noviembre de 2018. [consultado el 7 de septiembre de 2023]. Recuperado en: https://www.academia.edu/37855914/Enfoques_sobre_la_Corrupcion_C3%B3n_en_el_Per%C3%BA.

9 Cfr. Fabre Machado, Idalsis; Riera Vazquez, Celia M. y Roque Doval, Yamila. Derroteros teóricos para el análisis de la corrupción desde la perspectiva sociológica. *Sociológica* (Méx.) [online]. 2021, vol.36, n.104 [consultado 2023-09-08], pp.221-237. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732021000300221&lng=es&nrm=iso>. Epub 28-Mar-2022. ISSN 2007-8358.

Existen varias perspectivas teóricas sobre este tema que académicos y expertos han estudiado. Algunas de las teorías más relevantes son:

- **Perspectiva legal:** Esta teoría sugiere que es el resultado de marcos legales débiles y una aplicación inadecuada de las leyes. La corrupción prospera en sociedades donde hay falta de transparencia y rendición de cuentas y donde no se respeta el estado de derecho
- **Perspectiva cultural:** esta teoría sugiere que esta es un fenómeno cultural profundamente arraigado en la sociedad. La corrupción se considera una forma de vida y la gente se involucra en estas prácticas porque cree que es la norma¹⁰.
- **Perspectiva política:** esta teoría sugiere que es el resultado de la concentración del poder en manos de unos pocos individuos o grupos. La corrupción prospera en sociedades donde hay una falta de competencia política y donde la élite gobernante tiene el monopolio del poder.
- **Perspectiva económica:** esta teoría sugiere que es el resultado de incentivos económicos. Además, prospera en sociedades donde hay una falta de oportunidades económicas y donde la gente se involucra en prácticas corruptas para llegar a fin de mes¹¹.
- **Perspectiva psicológica:** esta teoría sugiere que es el resultado de factores psicológicos individuales como la codicia, la ambición y la falta de valores morales. Esta prospera en sociedades donde las personas no rinden cuentas de sus acciones y donde faltan normas sociales que promuevan el comportamiento ético¹².

Estas teorías brindan diferentes ideas sobre las causas de la corrupción y pueden ayudar a los formuladores de políticas a desarrollar estrategias efectivas para combatirla.

Acciones emprendidas por México para el combate a la corrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), instituido por los gobiernos dentro del periodo 2006 a 2018, fue resultado de los esfuerzos progresistas de la sociedad política y civil¹³ en lo interno; y, en lo externo, de las presiones internacionales para que México adoptase un compromiso anticorrupción. “Fue así como México firmó la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)”¹⁴.

El SNA de México tiene antecedentes en el Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa: el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012; la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas¹⁵ publicada en el Diario Oficial el 11 de junio de 2012.

10 Cfr. Sarmiento Zenteno, Gustavo, La corrupción en México: una revisión histórica desde su dimensión cultural. Tesis. UNACH. 2020. [consulta: 7 de septiembre de 2023]. Disponible en: <http://www.repositorio.unach.mx:8080/jspui/bitstream/123456789/3410/1/PS1081%20-%20Gustavo%20Sarmiento%20Zenteno.pdf>.

11 Cfr. “Así Se Mide La Corrupción En México: D.Noticias.” Deloitte México, 19 de Diciembre de 2017, [consultado el 7 de septiembre de 2023]. Recuperado de: <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/dnoticias/articulos/asi-se-mide-corrupcion-mexico.html>.

12 Sistema Nacional Anticorrupción. “La Corrupción En México y Su Combate - Anticorrupcionmx.Org.” S. F. [consultado el 8 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://anticorrupcionmx.org/historico/archivo/biblioteca/triptico_web.pdf.

13 Por ejemplo, la Ley 3 de 3 y las diversas iniciativas presentadas por los partidos en el seno del Congreso de la Unión. Sobre este último punto puede consultarse la publicación de ETHOS (2017: 18 A 21).

14 Cfr. ETHOS, op. cit.

15 La Ley, facultaba a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para “investigar y sancionar administrativamente a las personas físicas o morales que incurran en actos de corrupción en los tres ámbitos de la administración pública”, ETHOS, op. cit., pp. 18.

Ya en el periodo de gobierno del presidente Peña Nieto, el 10 de febrero de 2014 se publicó la reforma al artículo 102 constitucional mediante la cual la Procuraduría General de la República se convierte en la Fiscalía General de la República como órgano autónomo y, el 12 de marzo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el acuerdo para crear la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción dependiente de la Fiscalía General de la República.

El 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción. En el artículo 22 constitucional se agrega el enriquecimiento ilícito como procedencia para juzgar en materia de extinción de dominio¹⁶, así como se modificaron diversos artículos, entre ellos, el 73, el 74, el 76, el 79, el 113, el 116 constitucionales.

El Sistema Nacional Anticorrupción se fundamenta en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción. Por otro lado, la definición del SNA se asienta en 7 leyes secundarias¹⁷ (IMCO, 2016):

1. Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley 3 de 3).
2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
4. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.
5. Adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
6. Adecuaciones al Código Penal.
7. Adecuaciones a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

El SNA es un ente coordinado de siete instituciones: la Secretaría de la Función Pública (SFP), La Auditoría Superior de la Federación (ASF), La Fiscalía Anticorrupción, La Judicatura Federal, El Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), El Tribunal de Justicia Administrativa y su sala especializada en materia de corrupción y el Comité de Participación Ciudadana del SNA¹⁸.

Asimismo, el SNA se ramifica hacia los estados y los municipios, pues estos tienen la responsabilidad de establecer sus propios sistemas en coordinación con el nivel federal, de acuerdo con las reformas al artículo 113 Constitucional.

Esto último nos hace cuestionar qué es lo que ocurre a nivel local, en el estado de Puebla. Hasta ahora, en el texto se ha brindado un panorama del fracaso en el combate a la corrupción a nivel nacional, además que se ha establecido que la corrupción ha permeado hasta el orden local de gobierno. Por lo tanto, es pertinente indagar qué es lo que está ocurriendo en la entidad poblana, comenzando por el ámbito institucional.

¹⁶ La extinción de dominio consiste en “la pérdida absoluta del dominio que tenía el particular sobre ciertos bienes, y su aplicación a favor del Estado. Se lleva a cabo a través de una acción que tiene carácter jurisdiccional, donde el Estado evalúa la situación de los bienes cuando existen sospechas fundadas que señalan que éstos provienen directa o indirectamente de actividades ilícitas; fueron utilizados como medio o instrumento para su comisión; o son el fruto o resultado de la enajenación de bienes que tienen origen en actividades ilícitas”. ETHOS, op, cit. pp. 27.

¹⁷ IMCO. Los siete pilares del Sistema Nacional Anticorrupción. IMCO Centro de Investigación en Política Pública, 2016. [consulta: 17 de febrero de 2023]. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/2016-Siete_pilares_SNA-Documento.pdf.

¹⁸ Cfr. ETHOS, op. cit.

Metodología

La metodología usada en este trabajo de investigación es mixta, cualitativa y cuantitativa. “La metodología mixta se entiende como: La característica principal de los métodos mixtos (MM) es la combinación de la perspectiva cuantitativa (cuanti) y cualitativa (cuali) en un mismo estudio”¹⁹. El uso de esta metodología permite que ambos métodos se sumen para encontrar mejores resultados. “La metodología descriptiva, consiste en conocer las situaciones a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas”²⁰. Se trata de identificar relaciones que existen entre dos o más variables. En este trabajo se hace una revisión jurídica a través del derecho comparado mediante una macro comparación interna; una revisión documental de la situación del sistema anticorrupción y, finalmente, se analizan cifras en materia de corrupción para el estado de Puebla.

Desarrollo

En cuanto al Sistema Anticorrupción en Puebla se presenta con la publicación del 4 de noviembre de 2016 del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en materia de Combate a la Corrupción Oficial del Estado y con la Ley Estatal Anticorrupción publicada el 27 de diciembre de 2016. En la tabla I se muestran las dos modificaciones que ha tenido la Ley y en que consistieron.

Tabla I. Modificaciones legislativas en materia de combate a la corrupción - PUEBLA

Reformas del 09 de abril de 2021	
Contenido antes de la reforma	Contenido después de la reforma
ARTÍCULO 55. La Plataforma a que hace referencia el artículo 38 fracción I, constituirá la base en el Estado, para las aportaciones que las autoridades respectivas hagan al sistema de información y comunicación del Sistema Nacional de Fiscalización.	ARTÍCULO 55. El sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción de la Plataforma Digital Estatal será establecido de acuerdo a lo que determine el Comité Coordinador o el Comité Coordinador Estatal y será implementado por las autoridades competentes.

19 Hamui-Sutton, Antonio. Un acercamiento a los métodos mixtos de investigación en educación médica. Investigación en educación médica, 2(8), 2013, 211-216, [consultado el 8 de septiembre de 2023], Recuperado de:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-50572013000400006&lng=es&tlng=es

20 Guevara Alban, G. P., Verdesoto Arguello, A. E. y Castro Molina, N. E. (2020). Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción). Recimundo, 4, (3). Recuperado de <https://www.recimundo.com/index.php/es/article/download/860/1560?inline=1>

<p>ARTÍCULO 56. El sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción de la Plataforma Digital Estatal será establecido de acuerdo a lo que determine el Comité Coordinador o el Comité Coordinador Estatal y será implementado por las autoridades competentes.</p>	<p>ARTÍCULO 56 El sistema de auditorías para el control gubernamental tiene por objeto coordinar la programación y ejecución de las diversas auditorías que realizan los entes públicos encargados del control interno y la fiscalización superior de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los Municipios; y, los organismos con autonomía reconocida en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Este sistema de auditorías se implementará de conformidad con las normas y reglas que establezca el Sistema Nacional de Fiscalización. Dicho sistema, además de lo señalado en el párrafo anterior, deberá permitir el intercambio de la información que permita a los anteriores fortalecer el ejercicio de sus atribuciones en materia de prevención y combate a la corrupción. La Plataforma a la que hace referencia el artículo 38 fracción I constituirá la base en el Estado para las aportaciones que las autoridades respectivas hagan al sistema de información y comunicación del Sistema Nacional de Fiscalización y el sistema de auditorías para el control gubernamental, al que hace referencia el presente artículo.</p>
<p>ARTÍCULO 49... IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Estatal; ... VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones.</p>	<p>ARTÍCULO 49... V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción... VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones.</p>
<p>ARTÍCULO 48. El Comité Coordinador Estatal emitirá las bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Estatal que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la Ley General, la presente Ley y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Puebla, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios, dando cumplimiento a las bases y lineamientos que emita, en su caso, el Comité Coordinador.</p>	<p>ARTÍCULO 48 El Comité Coordinador Estatal emitirá las bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Estatal que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la Ley General, la presente Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios, dando cumplimiento a las bases y lineamientos que emita, en su caso, el Comité Coordinador. La Plataforma Digital Estatal será administrada por la Secretaría Ejecutiva, a través del Secretario Técnico de la misma, en los términos de esta Ley.</p>

<p>ARTÍCULO 54. El sistema de información y comunicación del Sistema Estatal es la herramienta digital que permita centralizar la información de todos los entes públicos señalados en la presente Ley.</p>	<p>ARTÍCULO 54 El sistema de información y comunicación del Sistema Estatal es la herramienta digital que permita centralizar la información de todos los entes públicos señalados en la presente Ley. Los integrantes del Comité Coordinador Estatal tendrán acceso a la información que contenga dicho sistema, en la medida que lo permitan las bases que para dichos efectos emita el Comité, con el objeto de fortalecer el ejercicio de sus facultades y atribuciones, en materia de combate a la corrupción. Dicho sistema, además de lo señalado en el párrafo anterior deberá permitir a la ciudadanía el acceso a la información pública que contenga, observando lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, y demás normatividad aplicable, en materia de clasificación de la información.</p>
<p>ARTÍCULO 49 sin fracción VII</p>	<p>ARTÍCULO 49 VII. Sistema de Auditorías para el Control Gubernamental.</p>
<p>Reformas del 11 de febrero de 2022.</p>	
<p>Contenido antes de la reforma</p>	<p>Contenido después de la reforma</p>
<p>ARTÍCULO 10. Son integrantes del Comité Coordinador Estatal: I. Un representante del Comité Estatal de Participación Ciudadana, quien lo presidirá; II. El titular de la Auditoría Superior del Estado de Puebla; III. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción del Estado de Puebla; IV. El titular de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla; V. Un representante del Consejo de la Judicatura; VI. El Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla; y VII. El Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa.</p>	<p>ARTÍCULO 10 Son integrantes del Comité Coordinador Estatal: I. Un representante del Comité Estatal de Participación Ciudadana, quien lo presidirá; II. El titular de la Auditoría Superior del Estado de Puebla; III. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción del Estado de Puebla; IV. La persona Titular de la Secretaría de la Función Pública del Estado de Puebla; V. Un representante del Consejo de la Judicatura; VI. El Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla; y VII. El Presidente de la Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa.</p>

<p>ARTÍCULO 37. La Auditoría Superior del Estado de Puebla y la Secretaría de la Contraloría, como integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, participarán coordinadamente en este último, en el ámbito de sus respectivas competencias.</p>	<p>ARTÍCULO 37 La Auditoría Superior del Estado de Puebla y la Secretaría de la Función Pública, como integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, participarán coordinadamente en este último, en el ámbito de sus respectivas competencias.</p>
<p>ARTÍCULO 48. El Comité Coordinador Estatal emitirá las bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Estatal que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la Ley General, la presente Ley y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Puebla, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios, dando cumplimiento a las bases y lineamientos que emita, en su caso, el Comité Coordinador.</p>	<p>ARTÍCULO 48 El Comité Coordinador Estatal emitirá las bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Estatal que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la Ley General, la presente Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios, dando cumplimiento a las bases y lineamientos que emita, en su caso, el Comité Coordinador.</p>
<p>ARTÍCULO 51. Los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses, así como de los Servidores Públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, operarán en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Puebla.</p>	<p>ARTÍCULO 51 Los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses, así como de los Servidores Públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, operarán en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p>
<p>ARTÍCULO 52. El sistema estatal de servidores públicos y particulares sancionados tiene como finalidad que las sanciones impuestas a servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Puebla y hechos de corrupción en términos de la legislación penal, queden inscritas dentro del mismo y su consulta deberá estar al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera.</p>	<p>ARTÍCULO 52 El sistema estatal de servidores públicos y particulares sancionados tiene como finalidad que las sanciones impuestas a servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hechos de corrupción en términos de la legislación penal, queden inscritas dentro del mismo y su consulta deberá estar al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera.</p>

ARTÍCULO 53. Las sanciones impuestas por faltas administrativas graves serán del conocimiento público cuando éstas contengan impedimentos o inhabilitaciones para ser contratados como servidores públicos o como prestadores de servicios o contratistas del sector público, en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Puebla.

ARTÍCULO 53 Las sanciones impuestas por faltas administrativas graves serán del conocimiento público cuando éstas contengan impedimentos o inhabilitaciones para ser contratados como servidores públicos o como prestadores de servicios o contratistas del sector público, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Fuente: Elaboración propia con información del Periódico Oficial del Estado (POE).

La tabla uno muestra dos modificaciones, una en el año 2021; la otra en 2022, sin embargo, no existen diferencias sustanciales o estructurales, son variaciones de nombre de algunas dependencias responsables o leyes como el caso de la modificación de 2022 que cambia la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Puebla por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El Gobierno y el Congreso del Estado de Puebla refirieron, en ese entonces, que estas modificaciones eran sustanciales para fortalecer el combate a la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas, sin embargo; como se observa en las tablas comparativas de la anterior ley y la actual ley, las modificaciones son para alinear o armonizar las normas estatales con las normas federales, mismas que eran una obligación o un mandato.

Por ello en el presente artículo presentamos ambas leyes y describimos con precisión que fue lo reformado con el objetivo estricto de probar que no existió un análisis eficaz que permitiera de forma sustancial una reforma que provocara un cambio estructural en materia de rendición de cuentas y combate contra la corrupción, todo quedó en un discurso político y una ley con poco contenido estratégico y metodológico para cumplir con el fin visualizado o prometido por las autoridades y legisladores de ese entonces.

En la reforma de 2021 destaca el artículo 51, que plantea el sistema de auditorías para el control gubernamental. En él se esboza la realización de auditorías tanto a los poderes del estado como a municipios y organismos autónomos. En cuanto al resto de las modificaciones están enfocadas a la plataforma Digital Estatal para el sistema de denuncias.

La responsabilidad de dirigir el sistema ha recaído en las ciudadanas: Karen Berlanga Valdés y Catalina Aguilar Oropeza. Ellas fueron las primeras presidentas del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, seguidas por Daniel Alejandro Valdés Amaro, María del Carmen Leyva Báthor, Francisco Javier Mariscal Magdaleno y José Alejandro Guillén Reyes, actual presidente del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.

El Sistema Estatal Anticorrupción no recibe, de acuerdo con la Ley de Egresos que emite el Congreso del Estado de Puebla, los recursos suficientes para mejorar la infraestructura del espacio físico, fondos para acrecentar las campañas de divulgación y comunicación del sistema, recursos económicos para talleres, diplomados y cursos en favor de la cultura de la legalidad y combate a la corrupción. Lo anterior denunciado en su comparecencia ante el propio Congreso por parte de una de las titulares del mismo Comité.

En septiembre del 2019, Transparencia Internacional publicó su Barómetro Global de Corrupción 2019 para América Latina y el Caribe. En dicho documento se destaca que en

México los sistemas anticorrupción estatales no reciben los fondos suficientes de las legislaturas y que muchos fiscales anticorrupción argumentaron que carecían de autonomía necesaria para hacer su trabajo. Señalaron que los sistemas carecen de recursos para contratar especialistas en estrategias para el combate a la corrupción, además que, a menudo, tienen puestos vacantes por los pocos fondos y la falta de apoyo político, por lo que los sistemas anticorrupción a nivel federal y estatal nunca alcanzarán su potencial completo.

Por último, para el caso específico de Puebla, aún no se han desarrollado los Lineamientos de Política Estatal Pública con perspectiva de Derecho Humano: “Toda persona tiene el derecho humano a vivir libre de corrupción”, lo anterior, para guiar la lucha contra la corrupción y garantizar el goce efectivo de los derechos humanos, documento que existe a nivel federal y en otras 15 entidades federativas. Instrumento que, a decir de los expertos en la materia, es indispensable para delinear y garantizar las prioridades de las políticas anticorrupción y protección de los demás derechos humanos.

En el último estudio publicado en diciembre de 2019 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos denominado “Corrupción y Derechos Humanos” señala que: “los estados no pueden cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando existe corrupción extendida”.

Cifras en materia de corrupción

Se toma como punto de partida el 2016, pues en ese año se adopta en Puebla el Sistema Anticorrupción. Se puede rastrear en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental los cambios en esta materia para dicha entidad federativa. El problema más grave para el estado es la inseguridad que se mantiene en primer lugar en las encuestas de los años 2017, 2019 y 2021; el segundo problema más importante de la entidad es la corrupción que para el 2021, como se muestra en la Gráfica 1, obtiene un 52.6%, lo que significa que 5 de cada diez habitantes consideran que es una problemática grave que continúa el segundo lugar en la encuesta de 2017 y 2019.

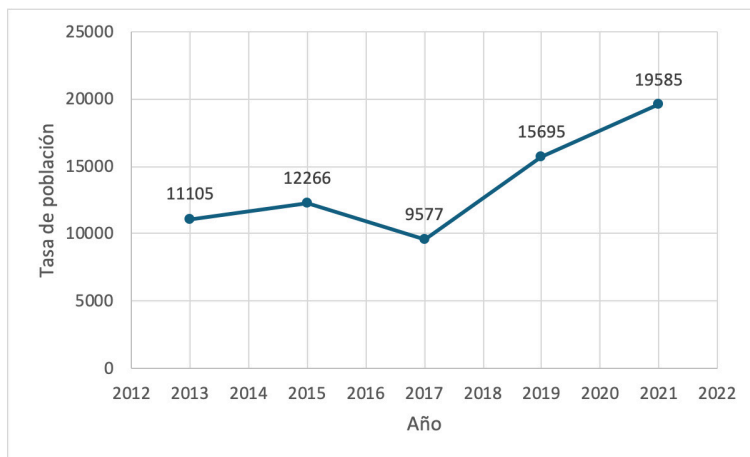
Gráfica 1. Percepción sobre problemas más importantes en su entidad federativa.



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, 2019 y 2021.

En cuanto a la tasa de prevalencia²¹ de la corrupción se muestra en la gráfica 2 que fue a la baja en el año 2017, pero, en años posteriores se ha ido incrementado y, para 2021, el estado de Puebla se encuentra en segundo lugar a nivel nacional, lo que significa que el sistema anticorrupción no ha logrado permear en este aspecto y los servidores públicos siguen cometiendo este delito cuando se trata de atender a la ciudadanía.

Gráfica 2. Tasa de prevalencia de la corrupción en Puebla (2013-2021)



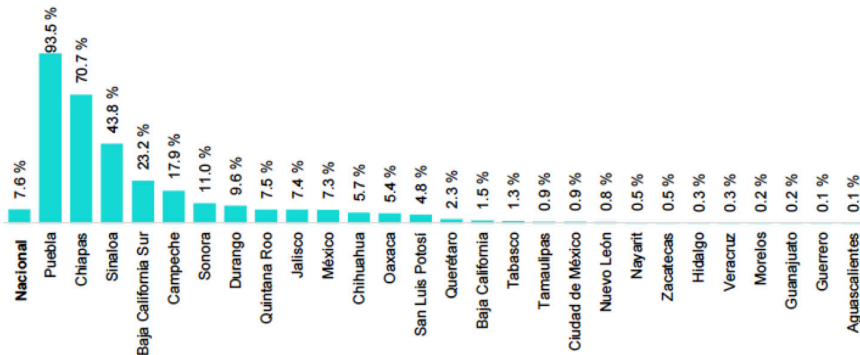
Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, 2017, 2019 y 2021.

La media nacional de la tasa de prevalencia de la corrupción para 2021 fue de 14, 701, Puebla está por encima de la misma. Del año 2013 al 2019, Puebla permanecía por debajo de la media nacional, pero, en 2021, se colocó por arriba, lo que implica una falla del sistema anticorrupción en el Estado. Esta información no contrasta con los datos presentados en la Gráfica 3, en donde se muestra la proporción de personal que recibió capacitación en esta materia en las administraciones públicas estatales; ya que para 2021, el estado de Puebla se encontró en el lugar número uno con el 93.5% de sus servidores públicos estatales capacitados.

Gráfica 3. Proporción de personal que recibió capacitación en materia anticorrupción en las administraciones públicas estatales 2021

²¹ La tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción por cada 100,000 habitantes.

PROPORCIÓN DE PERSONAL QUE RECIBIÓ CAPACITACIÓN EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESTATALES, 2021¹



¹ Refiere a datos preliminares

Nota: Se excluyen Colima, Michoacán, Tlaxcala y Yucatán debido a que reportaron no haber impartido acciones formativas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción. Se excluye la información de Coahuila porque la cifra que reportó incluye personal capacitado de los ámbitos federal y municipal.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Estatales, 2022

Fuente: INEGI, Centro Nacional de Gobiernos Estatales, 2022.

Con los datos expuestos en la Gráfica 3, se infiere que las capacitaciones en materia anticorrupción no están logrando el objetivo y que la ciudadanía refiere más actos en 2021, lo que se relaciona con la percepción que tiene la población sobre la frecuencia de la corrupción en la entidad. En 2021 el porcentaje de personas que señalaron que es muy frecuente o frecuente encontrar estos actos es del 86%, similar al 89% de 2019.

El Informe de Gestión 2021 de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción señala que ha fortalecido su trabajo en dos ejes: “La primera fase, que se llevó a cabo en el periodo 2019-2020, buscó la construcción de los elementos de contextualización a la realidad local de los elementos identificados como factores de la corrupción por la PNA y alineación de la PEAPUEBLA a la estrategia de planeación del desarrollo del estado” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, 2021: 10) y que ha realizado esfuerzos históricos para que participen actores clave dentro de estos procesos para generar la segunda fase que consta de la *Encuesta Ciudadana de Percepción sobre la Corrupción en el estado de Puebla* (ENCIPC) realizada el año 2021. De esta se desprende que en Puebla las principales causas de la corrupción son: “los corruptos no enfrentan sanciones ni consecuencias, con 65%; la ambición de los ciudadanos y su falta de ética, con 53%; los ciudadanos piensan que ‘el que no tranza no avanza’, con 46%; y no existe colaboración y solidaridad en la sociedad para combatirla, con 47%”²². Estos datos dejan ver que el poblano esta consciente de que la corrupción es un problema que no solo se puede combatir desde la parte gubernamental. La gráfica 1 mostró también cómo los servidores públicos piden sobornos y, ahora, los datos de la ENCIPC 2021 reflejan que el problema es que los servidores públicos que cometen actos de corrupción no reciben sanciones y que los ciudadanos se prestan a participar de los sobornos.

²² Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. Informe de Gestión 2021, [consulta: 15 de enero de 2023]. Disponible en: <https://seseap.puebla.gob.mx/rendicion-de-cuentas/informe-de-gestion>.

Las instituciones y actores con más confianza dentro de la población son familiares, las universidades públicas, escuelas públicas de nivel básico y compañeros de trabajo, como se puede ver en la Tabla 2. Es de destacar que se trata de instituciones alejadas del sector del gobierno. Dentro de este sector, quienes gozando más confianza son el ejército y la marina.

Tabla 2. Confianza en instituciones y actores en el estado de Puebla.

Año	3 instituciones en las que más confía y porcentaje de confianza
2021	Familiares 88.7% Universidades públicas 84.6% Escuelas públicas de nivel básico 80.9 %
2019	Familiares 89.0% Compañeros de trabajo 78.0% Universidades públicas 76.5%
2017	Familiares 85.2% Universidades públicas 76.5% Escuelas públicas de nivel básico 80.9 %

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, 2019 y 2021.

La Tabla 2 muestra las instituciones en las que más confía la población, pero, también qué instituciones son las que presentan mayor frecuencia de corrupción. En 2019 y 2021 la institución con peores porcentajes en Puebla fue la policía, seguida de los partidos políticos y el Congreso de la Unión. Por lo que, si bien, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción General ha presentado en sus informes anuales desde el 2018 al 2021 los avances que se han logrado en materia de capacitación, difusión, vinculación y fases de la implementación del sistema, los datos no son compatibles y la tasa de prevalencia de la corrupción es clara en señalar que esta se mantiene en crecimiento para el año 2021 y que se presenta como el segundo problema más importante en la entidad.

Conclusión

El Sistema Nacional Anticorrupción tiene enormes retos. De origen, es un intento loable para combatir la corrupción, pero aún hay mucho camino por transitar para lograr óptimos resultados. El sistema en materia legislativa no ha sufrido reformas importantes que permitan tenga un funcionamiento adecuado y, como se señaló, para el caso del estado de Puebla, existe también la falta de presupuesto para implementarlo.

Existe la norma que, como se revisó, no ha sufrido grandes cambios desde su aprobación, aunado a ello, no existe política estatal pública que la implemente. Es por esa razón que las cifras expuestas siguen siendo poco alentadoras en materia de corrupción. Así también, existe persistencia de estos actos por parte de los servidores públicos y que hasta el momento no han sido sancionados.

Respecto a la percepción ciudadana, el ciudadano confía en su familia porque sigue siendo la institución central del país, seguida de instituciones educativas que se perciben ajenas a procesos de sobornos y por tanto a la corrupción. Sin embargo, existen escuelas de educación superior que se han visto envueltas en escándalos de corrupción por desvío de recursos, la estafa maestra²³ constituye un claro ejemplo de ello.

El sistema anticorrupción, por lo tanto, aún tiene un largo camino que recorrer en el país y en el estado de Puebla para convertirse en un referente exitoso de políticas en materia de prevención, sanción y erradicación de la corrupción. Es evidente que hay una fuerte falta de compromiso por parte de las autoridades indispensable para que este sistema se consolide. Asimismo, también es necesario entender que hay prácticas enraizadas en la cultura de la población mexicana que requieren de transformaciones de fondo para ser eliminadas y temas pendientes que no se tratan en este trabajo que como ya se señaló es un estudio exploratorio.

Bibliografía

Cayón Fallón, Edgardo. “Las Teorías de La Corrupción.” CESA. 2019. [Consultado 7 de septiembre de 2023]. Recuperado en: <https://www.cesa.edu.co/news/las-teorias-de-la-corrupcion>.

Casar, María Amparo. México: anatomía de la corrupción, México, MCCI/USAID, 2020.

Deloitte México, “Así Se Mide La Corrupción En México: D.Noticias.”, 19 de Diciembre de 2017, [consultado el 7 de septiembre de 2023]. Recuperado de: <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/dnoticias/articulos/asi-se-mide-corrupcion-mexico.html>.

ETHOS. Sistema Nacional Anticorrupción y el Nuevo Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). ETHOS Innovación en Políticas Públicas, 2017, [Consulta: 25 de agosto de 2022]. Disponible en: https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf.

Fabre Machado, Idalys; Riera Vázquez, Celia M. y Roque Doval, Yamila. Derroteros teóricos para el análisis de la corrupción desde la perspectiva sociológica. *Sociológica (Méx.)* [online]. 2021, vol.36, n.104 [consultado 2023-09-08], pp.221-237. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732021000300221&lng=es&nrm=iso. Epub 28-Mar-2022. ISSN 2007-8358.

Guevara Alban, G. P., Verdesoto Arguello, A. E. y Castro Molina, N. E. (2020). Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción). *ReciMundo*, 4, (3). Recuperado de <https://www.recimundo.com/index.php/es/article/download/860/1560?inline=1>

IMCO. Los siete pilares del Sistema Nacional Anticorrupción. IMCO Centro de Investigación en Política Pública, 2016. [consulta: 17 de febrero de 2023]. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/2016-Siete_pilares_SNA-Documento.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 (ENCIG). [consulta: 23 de enero de 2023]. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2013/>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015 (ENCIG). [consulta: 24 de enero de 2023] Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/>.

23 La estafa maestra: Gobierno Federal trianguló 7 mil 670 mdp a través de 8 universidades y 186 empresas ‘fantasma’.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 (ENCIG). INEGI [en línea] disponible en <<https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>> [consulta: 25 de enero de 2023].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG). Tabulados básicos. IV Corrupción. [consulta: 26 de enero de 2023]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/21_puebla.pdf>.

Maureen Meyer y Hinojosa, Gina El Sistema Nacional Anticorrupción de México. Una oportunidad histórica en la lucha contra la corrupción. WOLA Advocacy for Human Rights in Americas, 2018, [consulta: 15 de agosto de 2022]. Disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/05/Corruption-Report-SPAN.pdf>.

Maúrtua de Romaña, Oscar. “Enfoques Sobre La Corrupción En El Perú.” Academia.edu, 26 de Noviembre de 2018. [consultado el 7 de septiembre de 2023]. Recuperado en: https://www.academia.edu/37855914/Enfoques_sobre_la_Corrupci%C3%B3n_en_el_Per%C3%BA

Periódico Oficial del Estado. Ley del sistema anticorrupción. Tomo D, número 19, 2016.

Periódico Oficial del Estado. Acuerdo del comité coordinador del sistema estatal anticorrupción. Tomo DLIX, número 17, 2021.

Sarmiento Zenteno, Gustavo, La corrupción en México: una revisión histórica desde su dimensión cultural. Tesis. UNACH. 2020. [consulta: 7 de septiembre de 2023]. Disponible en: <http://www.repositorio.unach.mx:8080/jspui/bitstream/123456789/3410/1/PS1081%20-%20Gustavo%20Sarmiento%20Zenteno.pdf>.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. Informe de Gestión 2021, [consulta: 15 de enero de 2023]. Disponible en: <https://seseap.puebla.gob.mx/rendicion-de-cuentas/informe-de-gestion>.

Sistema Nacional Anticorrupción. “La Corrupción En México y Su Combate - Anticorrupcionmx.Org.” S. F. [consultado el 8 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://anticorrupcionmx.org/historico/archivo/biblioteca/triptico_web.pdf.

Zaid, Gabriel. La propiedad privada de las funciones públicas. *Vuelta*, 120, 1986, pp. 29-30.